Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/2373

11. 12. 78

Sachgebiet 2125

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über Anwendung und Auswirkungen des Gesetzes zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes

Inhalt

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Tel. 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 5300 Bonn 2, Postfach 2008 21
Bonn-Bad Godesberg, Herderstr. 56, Tel. (02221) 36 35 51

Gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 18. Juni 1974 – Drucksache 7/2243 – zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit – 014 – vom 6. Dezember 1978.

1. ABSCHNITT

Einleitung

Anläßlich der Verabschiedung des Gesetzes zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts hat der Deutsche Bundestag in seiner 108. Sitzung am 18. Juni 1974 einen Entschließungsantrag angenommen, in dem er u. a. die Bundesregierung aufgefordert hat, über Anwendung und Auswirkungen des Gesetzes zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes, binnen vier Jahren zu berichten.

Kernstück des Gesetzes zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts ist das in Artikel 1 enthaltene Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (LMBG). Es wird also vor allem über die Erfahrungen zu berichten sein, die inzwischen mit diesem Gesetz gemacht worden sind, mit dem das im wesentlichen noch auf das Jahr 1927 zurückgehende Lebensmittelgesetz von 1936 (LMG) abgelöst worden ist.

Zur Durchführung des Gesetzes und in Weiterführung der Gesamtreform des Lebensmittelrechts sind in der Zwischenzeit zahlreiche Rechtsverordnungen erlassen bzw. geändert worden. Das Schwergewicht liegt dabei auf den Verordnungen, mit denen der neuen Rechtslage im Bereich der Zusatzstoffregelungen Rechnung getragen wird. Zu erwähnen ist auch die Kosmetik-Verordnung, mit der dieser Rechtsbereich erstmalig umfassend geregelt worden ist. Im einzelnen sind alle seit dem 1. Januar 1975 erlassenen und auf das LMBG gestützten Rechtsverordnungen in Anlage 1 aufgeführt. Soweit erforderlich, wird in dem Bericht auf die Verordnungen noch eingegangen. Darüberhinaus haben auch die Bundesländer zur Durchführung des LMBG eine Reihe von Regelungen getroffen (Anlage 2).

Die Durchführung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes ist nach Artikel 83 des Grundgesetzes Aufgabe der Länder. Die Bundesregierung war daher bei der Erstellung des Erfahrungsberichts weitgehend auf die Mitwirkung der obersten Landesgesundheitsbehörden und der obersten Landesveterinärbehörden angewiesen. Ebenso wurden die betroffenen Wirtschaftsverbände sowie die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher gebeten, ihre mit dem neuen LMBG seit dessen Inkrafttreten gewonnenen Erkenntnisse und Beobachtungen für diesen Bericht zur Verfügung zu stellen. Allen Beteiligten wird an dieser Stelle für ihre Mitwirkung gedankt.

Übereinstimmend betonen sowohl die befragten Landesbehörden als auch die Wirtschaftskreise, daß der Zeitraum seit Verabschiedung des LMBG zu kurz ist, als daß umfassende praktische Erfahrungen mit dem Gesetz hätten gesammelt werden können. Dies gilt in erster Linie hinsichtlich der Zusatzstoffregelungen, die gemäß Artikel 12 Abs. 2 des Gesetzes zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts erst am 1. Januar 1978 in Kraft getreten sind. Aber auch hinsichtlich der bereits am 1. Januar 1975 in Kraft getretenen Teile des LMBG wird die Zeitspanne als nicht ausreichend für eingehende Beobachtungen angesehen.

Der Bericht muß sich daher darauf beschränken, einen Überblick über diejenigen Bestimmungen des Gesetzes zu geben, die sich als Schwerpunkte bislang herausgestellt haben, Tendenzen und Entwicklungen aufzuzeigen, die von der Bundesregierung und den obersten Landesbehörden unternommenen Anstrengungen zur Erreichung der mit dem LMBG angestrebten Ziele darzulegen und Lösungen zur Behebung von bekanntgewordenen Schwierigkeiten anzudeuten.

2. ABSCHNITT

Anwendung und Auswirkungen des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes

A. Allgemeine Beurteilung

Das Echo, das das neue Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz in seiner Gesamtheit bisher bei den Wirtschaftskreisen und der Überwachung gefunden hat, ist im allgemeinen positiv. Das Gesetz wird als grundsätzlich praktikabel bezeichnet. Die kritischen Anmerkungen beziehen sich vornehmlich auf einzelne Bestimmungen.

Als besonders günstig wird die Gliederung des Gesetzes in einzelne Abschnitte hervorgehoben, in denen die dem Gesetz unterfallenden Erzeugnisse geregelt sind. Hierdurch ist das Gesetz überschaubar gemacht und seine Handhabung wesentlich erleichtert worden.

Ebenso haben sich die im ersten Abschnitt des Gesetzes vorangestellten Definitionen (§§ 1 bis 7 LMBG), auf die im Gesetz zurückgegriffen wird, im wesentlichen in der Praxis bewährt. Im Interesse eines gleichmäßigen Verwaltungsvollzuges wird von der Bundesregierung angestrebt, auch in den dem Lebensmittelrecht nahestehenden Rechtsgebieten, wie dem Marktordnungsrecht und dem Eichrecht, möglichst die gleichen Begriffe zu verwenden, soweit Erzeugnisse betroffen sind, die dem Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz unterfallen.

Als Fortschritt wird die durch § 1 LMBG herbeigeführte bessere Abgrenzung zwischen Lebensmitteln und Arzneimitteln empfunden. Zuordnungsfragen, die im Hinblick auf bestimmte vor allem neu auf dem Markt erscheinende Produkte auch in Zukunft immer wieder auftreten können, stellen die Begriffsbestimmung nicht in Frage, sondern sind durch Fortentwicklung der Auslegung in Literatur und Rechtsprechung zu lösen.

Der Begriff des Zusatzstoffes (§ 2 LMBG), der an die Stelle der Definition der fremden Stoffe in § 4 a des alten Lebensmittelgesetzes getreten ist, stellt eine der wesentlichsten aber auch umstrittensten Neuerungen dar, die durch das LMBG herbeigeführt worden sind. Er kann noch nicht als in der Praxis erprobt gewertet werden, da das Zusatzstoffregime erst am 1. Januar 1978 in Kraft getreten ist. Einige Zweifelsfragen, die in bezug auf die rechtliche Einordnung bestimmter Stoffe als Zusatzstoffe bisher aufgetreten waren, sind im Rahmen der neuen Zusatzstoffregelungen geklärt worden.

Das Abgrenzungsmerkmal der „allgemeinen Verkehrsauffassung" (§ 2 Abs. 1 LMBG), ist in der amtlichen Begründung der Zusatzstoff-Zulassungs-Verordnung verdeutlicht worden.

Die Begriffsbestimmungen für Tabakerzeugnisse (§ 3 LMBG), kosmetische Mittel (§ 4 LMBG) und Bedarfsgegenstände (§ 5 LMBG) haben nach den bisherigen Beobachtungen die in sie gesetzten Erwartungen weitgehend erfüllt. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, daß es gelungen ist, die in § 4 LMBG enthaltene Begriffsbestimmung für kosmetische Mittel in der Richtlinie des Rates der EG vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel (ABl. EG Nr. L 262 vom 27. September 1976, S. 169) zu verankern. In Zukunft wird aufmerksam zu beobachten sein, ob die Abgrenzung zwischen kosmetischen Mitteln und Arzneimitteln in allen Fällen befriedigend gelungen ist. Die Rechtsprechung scheint die mit § 4 LMBG angestrebte klare Trennung zwischen kosmetischen Mitteln und Arzneimitteln bisher zu bestätigen, wie der Beschluß des OLG Frankfurt am Main vom 24. Oktober 1977, LRE*) 11, S. 26 zeigt, mit dem u. a. zu der Frage der rechtlichen Zuordnung eines sog. Schlankheitsbades Stellung genommen worden ist.

B. Schutz vor möglichen Gesundheitsschäden

Da die allgemeinen Verbote zum Schutz der Gesundheit in § 8 LMBG (Lebensmittel) und § 24 LMBG (Kosmetische Mittel) dem § 3 des alten LMG entsprechen, ist über neue Auswirkungen nicht zu berichten. Dies gilt grundsätzlich auch hinsichtlich der Verbote, die sich auf Bedarfsgegenstände beziehen (§ 30 LMBG).

Eine Verstärkung des Verbraucherschutzes vor möglichen Gesundheitsschäden ist seit Inkrafttreten des neuen LMBG vor allem durch die inzwischen erlassenen, auf die Ermächtigungen zum Schutz der Gesundheit (§§ 9 und 26 LMBG) gestützten Rechtsverordnungen herbeigeführt worden.

I. Inanspruchnahme der Ermächtigungen in den §§ 9, 10, 21, 26, 32 LMBG

1. Lebensmittel

a) Gesundheitsschutz (§ 9 LMBG)

Zu nennen sind hier insbesondere die Quecksilber-Verordnung, Fische, die Eiprodukte-Verordnung, die Hackfleisch-Verordnung und die Aflatoxin-Verordnung mit denen die Ermächtigungen in § 9 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 LMBG erstmals ausgeschöpft worden sind.

Eine Überprüfung der Ermächtigungen im Zusammenhang mit aktuellen Vorkommnissen, wie der unvorhersehbaren Beeinträchtigung von Lebensmitteln durch gesundheitsgefährdende Stoffe, die bei Unglücksfällen auftreten können, hat gezeigt, daß die Tatbestände in § 9 LMBG möglicherweise noch einer Änderung und Ergänzung bedürfen.

b) Hygiene (§ 10 LMBG)

Im BMJFG wird zur Zeit der Entwurf für eine bundeseinheitliche Lebensmittelhygiene-Verordnung erarbeitet, mit der die Ermächtigung in § 10 LMBG ausgeschöpft werden wird. Die zu gestaltende Materie ist außerordentlich komplex. Die Vorarbeiten für das Verordnungsvorhaben sind daher umfangreich, schwierig und damit zeitraubend. In Einzelfällen ist von der Ermächtigung in § 10 Abs. 1 LMBG im übrigen auf Bundesebene bereits Gebrauch gemacht worden. Andererseits haben in einigen Fällen die Länder die Ermächtigung in § 10 Abs. 2 LMBG ausgeschöpft, weil ihre Lebensmittelhygiene-Verordnungen zeitlich abgelaufen waren.

2. Tabakerzeugnisse (§ 21 LMBG)

Von § 21 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe e LMBG ist mit der Verordnung über die Änderung tabakrechtlicher Bezeichnungsvorschriften vom 21. April 1976 Gebrauch gemacht worden, mit der die Verordnung über nikotinarmen und nikotinfreien Tabak vom 12. Mai 1939 (RGBl. I S. 912) an die neueren wissenschaftlichen Erkenntnisse angepaßt worden ist. Einige der Ermächtigungsnormen in § 21 Abs. 1 LMBG (z. B. Angabe eines Warnhinweises) werden voraussichtlich mit der im BMJFG in Vorbereitung befindlichen Zigaretten-Kennzeichnungs-Verordnung ausgeschöpft.

3. Kosmetische Mittel (§ 26 LMBG)

Auf dem Gebiet der kosmetischen Mittel ist der Gesundheitsschutz durch die Kosmetik-Verordnung vom 16. Dezember 1977 wesentlich verstärkt worden. Mit der Verordnung ist die Richtlinie des Rates der EG vom 26. Juli 1976 über kosmetische Mittel in nationales Recht übernommen worden. Da das LMBG in seinen grundsätzlichen Regelungen bereits der Richtlinie entspricht, konnte die Verordnung im wesentlichen auf die Übernahme der Regelungen über die Verwendung von Inhaltsstoffen in nationales Recht beschränkt werden. Diese Bestimmungen wurden auf § 25 sowie § 26 i. V. m. § 32 LMBG gestützt.

Die Bemühungen um eine Verbesserung des Gesundheitsschutzes in diesem Bereich sind damit aber keineswegs abgeschlossen. So werden zur Zeit von der Kommission der EG unter Mitwirkung der Mitgliedstaaten Überlegungen angestellt, weitere Positiv-Listen – bisher besteht eine solche lediglich für Farbstoffe – zu entwickeln, mit denen bestimmte Stoffe, die in kosmetischen Mitteln ausschließlich verwendet werden dürfen, zugelassen werden sollen. Den Positiv-Listen ist im Interesse des bestmöglichen Verbraucherschutzes erhebliche Bedeutung beizumessen.

4. Bedarfsgegenstände (§ 32 LMBG)

Auf dem Gebiet der Bedarfsgegenstände bestehen zur Zeit nur geringe Erfahrungen. Das zuständige Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit hat daher eine großangelegte Umfrageaktion beim Bundesgesundheitsamt, den Überwachungsbehörden der Länder, Kliniken mit Spezialerfahrungen und ähnlichen Einrichtungen durchgeführt, mit dem Ziel, auf der Grundlage der praktischen Erfahrungen dieser Stellen regelungsbedürftige Tatbestände zu-

* LRE = Sammlung lebensmittelrechtlicher Entscheidungen, herausgegeben von H. Holthöfer und K.-H. Nüse

sammenzutragen. Die eingegangenen Stellungnahmen sind ausgewertet und in ein Arbeitspapier aufgenommen worden, das eine allgemeine Bestandsaufnahme darstellt, die zugleich als Diskussionsgrundlage für die Erarbeitung eines Gesamtprogramms für Bedarfsgegenstände dienen soll. Das BMJFG ist dabei davon ausgegangen, daß es – abgesehen von aktuellen Anlässen – sinnvoll erscheint, spätere Verordnungsvorhaben für Bedarfsgegenstände grundsätzlich im Rahmen einer Gesamtkonzeption zu planen, die insbesondere von den Vorstellungen der einschlägigen Wirtschaftskreise und der Überwachungsbehörden mitgetragen wird. Dieses Vorgehen wird auch für die weitereren Bemühungen, gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen für diesen Bereich in der EWG zu schaffen, von Vorteil sein. In das Arbeitspapier wurden die bisher vorliegenden Beratungsergebnisse eingearbeitet, die bei den Rechtsangleichungsarbeiten in der EWG insoweit bereits erzielt worden sind. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Richtlinie des Rates vom 23. November 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen (ABl. EG Nr. L 340/19 vom 9. Dezember 1976) zu nennen, die als Rahmenrichtlinie die allgemeinen Grundsätze beinhaltet, die die Beseitigung der Unterschiede der Rechtsvorschriften durch nachfolgende Einzelrichtlinien ermöglichen. Weiterhin kommt der Richtlinie des Rates der EG vom 30. Januar 1978 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Vinylchlorid-Monomer enthaltende Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen (ABl. EG Nr. L 44/15 vom 15. Februar 1978) erhebliche Bedeutung für den Verbraucherschutz vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu, die von bestimmten Bedarfsgegenständen ausgehen können. Die notwendige Rechtsverordnung zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht wird beschleunigt erlassen werden.

Die im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit im Zusammenhang mit der Übernahme der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen in nationales Recht vorgenommene Überprüfung des § 32 LMBG hat ergeben, daß diese Ermächtigungsgrundlage nicht ausreicht, um Gemeinschaftsregelungen in nationales Recht umzusetzen. Eine Ergänzung des § 32 LMBG dürfte unumgänglich sein.

II. Verwendungsverbote mit Erlaubnisvorbehalt (§§ 11 und 12; § 20; § 25 LMBG)

1. *Zusatzstoffregelungen (§§ 11 und 12 LMBG)*

Das Zusatzstoffverbot in § 11 LMBG ist gemäß Artikel 12 Abs. 2 des Gesetzes zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts erst am 1. Januar 1978 in Kraft getreten. Zu diesem Zeitpunkt waren daher die notwendigen Rechtsverordnungen zu erlassen, mit denen der geänderten Rechtslage Rechnung getragen wird. Von den notwendigen Umstellungen auf den neuen Zusatzstoffbegriff in § 2 LMBG sind 28 der bisher bestehenden Rechtsverordnungen betroffen. Im Bereich der bisherigen horizontalen Fremdstoff-Verordnungen ist dabei eine wesentliche Vereinfachung herbeigeführt worden. Anstelle von bisher acht allgemeinen Verordnungen, die sich mit der Zulassung von fremden Stoffen befaßten, ist die Zusatzstoff-Zulassungs-Verordnung vom 20. Dezember 1977 getreten, in der alle horizontalen Zusatzstoffregelungen zusammengefaßt sind. Diejenigen Bestimmungen, die den Verkehr mit Zusatzstoffen als solchen und die an sie gestellten Reinheitsanforderungen betreffen und die in vielen, auch produktbezogenen Verordnungen enthalten waren, sind jetzt in die Zusatzstoffverkehrsordnung vom 20. Dezember 1977 überführt worden. Damit sind die Zusatzstoffregelungen insgesamt transparenter geworden. Diesem Anliegen dient auch die Fundstellenliste, in der alle, in Rechtsverordnungen nach dem LMBG zugelassenen Zusatzstoffe in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt sind. Diese Liste, in der auch die nach der Kosmetik-Verordnung von der Verwendung ausgeschlossenen Stoffe genannt sind, ist als Beilage (laufende Nr. 6/78) im Bundesanzeiger Nr. 72 a vom 15. April 1978 veröffentlicht worden.

Über die genannten beiden Verordnungen hinaus wurden mit der Verordnung zur Änderung lebensmittelrechtlicher Vorschriften allein 10 Produkt-Verordnungen für Lebensmittel nichttierischer Herkunft an die neuen Zusatzstoffregelungen angepaßt. Die Verordnung über Kunsthonig wurde ersatzlos aufgehoben.

Notwendige Anpassungen an die neuen Zusatzstoffregelungen sind darüberhinaus in weiteren sechs Verordnungen vorgenommen worden.

2. *Tabakerzeugnisse (§ 20 LMBG)*

Das Verbot in § 20 Abs. 1 LMBG, wonach Tabakerzeugnissen ohne ausdrückliche Zulassung nur bestimmte, im Gesetz genannte Stoffe zugesetzt werden dürfen, ist gem. Artikel 12 Abs. 2 des Gesetzes zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts ebenfalls am 1. Januar 1978 in Kraft getreten. Demzufolge sind nunmehr in der Tabak-Verordnung vom 20. Dezember 1977 die Stoffe zugelassen worden, die außer den in § 20 LMBG aufgeführten in Tabakerzeugnissen Verwendung finden dürfen.

3. *Kosmetische Mittel (§ 25 LMBG)*

Am 1. Januar 1978 ist gemäß Artikel 12 Abs. 2 des Gesetzes zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts auch § 25 Abs. 1 LMBG in Kraft getreten, der ein Verwendungsverbot für verschreibungspflichtige Stoffe in kosmetischen Mitteln enthält.

In der Kosmetik-Verordnung vom 16. Dezember 1977 sind einige dieser Stoffe für die Verwendung in kosmetischen Mitteln mit Einschränkungen zugelassen worden. Die Einschränkungen beziehen sich auf das Anwendungsgebiet der damit hergestellten kosmetischen Mittel oder auf die Verwendung oder die zulässigen Höchstkonzentrationen der Stoffe im fertigen Erzeugnis.

Von seiten der betroffenen Wirtschaft bestehen gegen das Verbot in § 25 Abs. 1 LMBG insoweit Bedenken, als es sich auch auf diejenigen Stoffe bezieht, die nach § 35 a AMG (jetzt § 49 des AMG von

1976) der automatischen Verschreibungspflicht unterliegen.

In der 38. Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Bestimmung von Stoffen und Zubereitungen nach § 35 a des AMG vom 19. Dezember 1977 (BGBl. I S. 2762) und in der Verordnung über die automatische Verschreibungspflicht vom 26. Juni 1978 (BGBl. I S. 917) ist deshalb von der Ermächtigung in § 25 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 3 LMBG Gebrauch gemacht worden und für das Herstellen, Einführen und Inverkehrbringen von kosmetischen Mitteln, die Stoffe enthalten, die mit dieser Verordnung der automatischen Verschreibungspflicht unterstellt worden sind, eine einjährige Übergangsfrist eingeräumt worden. Damit ist nach Auffassung des zuständigen Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit zunächst eine praktikable Handhabung des Vebots in § 25 Abs. 1 LMBG sichergestellt. Allerdings schließt dies eine erneute Prüfung des Problems im Rahmen einer Änderung des LMBG nicht aus.

III. Rückstandsregelungen

1. Pflanzenbehandlungsmittel (§ 14 LMBG)

Von der Ermächtigung in § 14 Abs. 2 LMBG ist erstmals mit der Zweiten Änderungsverordnung vom 4. Februar 1976 Gebrauch gemacht worden, mit der für eine Reihe von Stoffen die in der Verordnung über Pflanzenschutz-, Schädlingsbekämpfungs- und Vorratsschutzmittel in oder auf Lebensmitteln pflanzlicher Herkunft vom 30. November 1966 festgesetzten Höchstmengen an die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse angepaßt sowie für weitere Stoffe erstmals Höchstmengen festgesetzt worden sind.

Im Hinblick auf das am 1. Januar 1978 in Kraft getretene Verbot des § 14 Abs. 1 Nr. 2 LMBG, wonach Lebensmittel und Tabakerzeugnisse, die Rückstände von in der Bundesrepublik Deutschland nicht zugelassenen Pflanzenschutzmitteln enthalten, nicht in den Verkehr gebracht werden dürfen, sofern nicht Höchstmengen für diese Mittel durch Rechtsverordnung festgesetzt sind, war eine gründliche Überarbeitung der Höchstmengen-Verordnung – Pflanzenschutz, pflanzliche Lebensmittel, geboten.

Dies ist mit der Höchstmengenverordnung Pflanzenbehandlungsmittel vom 13. Juni 1978 nunmehr geschehen. Sie löst die alte Höchstmengen-Verordnung ab. Dabei sind die bisherigen Rechtsvorschriften in ihrem materiellen Inhalt weitgehend übernommen, im Wortlaut jedoch an die Rechtsvorschriften des LMBG angepaßt worden. Darüber hinaus sind zur Durchführung des Verbots des § 14 Abs. 1 Nr. 2 LMBG eine Reihe von Höchstmengenfestsetzungen für in der Bundesrepublik Deutschland nicht zugelassene Pflanzenschutzmittel aufgenommen worden. Damit wird in einer Reihe von Fällen dem Umstand Rechnung getragen, daß die Nichtzulassung eines Pflanzenschutzmittels allein noch nichts über die gesundheitliche Seite dieses Mittels besagt, daß vielmehr manche der vom Verbot des § 14 Abs. 1 Nr. 2 erfaßten Pflanzenschutzmittel in der Bundesrepublik Deutschland zugelassen werden könnten, wenn ein entsprechender Antrag auf Zulassung des Mittels nach dem Pflanzenschutzgesetz gestellt würde. Die Verordnung enthält außerdem gesundheitlich vertretbare Ausnahmen vom Verbot des § 14 Abs. 1 Nr. 2 LMBG.

Es ist zu erwarten, daß die gegen die abgelöste Höchstmengen-Verordnung-Pflanzenschutz, pflanzliche Lebensmittel, erhobenen Bedenken auch gegen die nun erlassene Verordnung geltend gemacht werden. Dabei handelt es sich im wesentlichen um den Einwand der mangelnden Praktikabilität und Effizienz der Verordnung. Dieser wird vornehmlich damit begründet, daß der Rechtsunterworfene, insbesondere der Handel, die Einhaltung der in der Verordnung festgesetzten Höchstmengen in bezug auf die einzelnen Lebensmittel nicht oder nur schwer gewährleisten könne. Hierdurch werde die Wirksamkeit der Regelungen überhaupt in Frage gestellt. Demgegenüber ist aber nicht zu übersehen, daß – wie die Ergebnisse der durch die Chemischen Untersuchungsämter stichprobenmäßig vorgenommenen Untersuchungen zeigen – bei der überwiegenden Zahl der untersuchten Lebensmittel die tatsächlich festgestellten Rückstandsmengen im Einklang mit den Regelungen der Verordnung stehen. Dies gilt auch hinsichtlich der untersuchten importierten Lebensmittel.

Die Praktikabilität des am 1. Januar 1978 in Kraft getretenen Verbots in § 14 Abs. 1 Nr. 2 LMBG muß unter Berücksichtigung der in der Höchstmengen-Verordnung Pflanzenbehandlungsmittel getroffenen speziellen Regelungen abgewartet werden.

In der Verordnung zur Änderung der Höchstmengenverordnung tierische Lebensmittel vom 29. August 1978 sind für Lebensmittel tierischer Herkunft u. a. in bezug auf das Verbot in § 14 Abs. 1 Nr. 2 LMBG die entsprechenden Regelungen wie in der Höchstmengenverordnung Pflanzenbehandlungsmittel getroffen.

2. Stoffe mit pharmakologischer Wirkung (§ 15 LMBG)

Am 1. Januar 1978 ist die Verordnung über Stoffe mit pharmakologischer Wirkung vom 3. August 1977 in Kraft getreten, durch die u. a. auch § 4 b Nr. 1 und 2 LMG abgelöst worden ist.

Mit der Verordnung sind die zum Schutz des Verbrauchers notwendigen Regelungen für bestimmte Stoffe getroffen worden, die Tieren, die der Gewinnung von Lebensmitteln dienen, zugeführt werden. Die Ablösung des bisher in § 4 b des alten Lebensmittelgesetzes enthaltenen starren gesetzlichen Verbots der Anwendung von Stoffen mit östrogener und thyreostatischer Wirkung zu Mastzwecken durch die Verordnungsermächtigung des § 15 LMBG hat sich bewährt; so konnten für diese Stoffe sachgerechtere, differenziertere Regelungen vorgesehen und weitere Stoffe, z. B. Chlorkohlenwasserstoffe, einbezogen werden.

Von der Ermächtigungsnorm des § 15 Abs. 3 Nr. 2 LMBG ist durch die Verordnung über Ausnahmen von der Wartezeit vom 2. Januar 1975 Gebrauch gemacht worden, um unnötige Härten zu vermeiden, die in bestimmten Fällen durch die Einhaltung der fünftägigen Mindestwartezeit hätten eintreten können. Die zunächst auf zwei Jahre befristete Geltungs-

dauer der Verordnung wurde um drei Jahre verlängert, nach dem sich herausgestellt hatte, daß die Überprüfung des Tierarzneimittelmarktes nicht so schnell wie erhofft sich würde durchführen lassen, zum einen, weil die Zahl der angemeldeten Präparate den vorausgeschätzten Umfang weit überschritt, zum anderen, weil die zur Registrierung der Tierarzneimittel vorgelegten Unterlagen nicht den für eine sichere und abschließende toxikologische Bewertung erhofften Umfang aufwiesen. Zugleich wurde damit aber deutlich, wie wichtig es war, diesen Bereich – in Verbindung mit entsprechenden Vorschriften im Arzneimittelrecht – zu regeln.

3. Regelungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 LMBG

Im Zusammenhang mit den Rückstandsregelungen nach § 14 und § 15 LMBG ist aber auch auf die bereits erwähnte Verordnung über Höchstmengen an Quecksilber in Fischen, Krusten-, Schalen- und Weichtieren vom 6. Februar 1975 aufmerksam zu machen, mit der die Ermächtigungsnorm des § 9 Abs. 1 Nr. 2 LMBG erstmals ausgeschöpft worden ist.

C. Schutz vor Täuschung, Klarheit in Information und Werbung

Ein besonderes Gewicht ist bei den Beratungen über das neue Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, aber auch in allen Gremien, die bei der Erarbeitung des Regierungsentwurfs beteiligt waren, den Bestimmungen zum Schutz des Verbrauchers vor Täuschung beigemessen worden.

I. Lebensmittel (§§ 17 und 18 LMBG)

Die in den §§ 17 und 18 LMBG getroffenen Regelungen haben sich im wesentlichen, auch nach Auffassung der Mehrheit der obersten Landesbehörden und einer Reihe von Wirtschaftsverbänden, bewährt. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß an die erprobten Bestimmungen des alten Lebensmittelgesetzes angeknüpft worden ist, so daß bei der praktischen Anwendung der neuen Regelungen in weitem Umfang auf die vorhandene umfangreiche Literatur und Rechtsprechung zurückgegriffen werden konnte. Es wird aber auch von seiten einiger Überwachungsbehörden hervorgehoben, daß die neuen Bestimmungen gegenüber den vergleichbaren Regelungen des LMBG Verbesserungen mit sich gebracht haben, die den Schutz vor Täuschung umfassender und praxisgerechter gestalten.

1. Verbot des § 17 Abs. 1 Nr. 2 LMBG

Bei der praktischen Anwendung des in § 17 Abs. 1 Nr. 2 LMBG enthaltenen bedingten Verkehrsverbots sind insbesondere zu der in Buchstabe b getroffenen Regelung, in der die wertgeminderten Lebensmittel behandelt werden, Zweifelsfragen aufgetreten.

So wird von Überwachung und Wirtschaft darauf hingewiesen, daß das Kriterium der „nicht unerheblichen Wertminderung“ in § 17 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b, durch das die Begriffe „verfälscht“ und „verdorben“ (soweit der Begriff „verdorben“ nicht bereits von § 17 Abs. 1 Nr. 1 LMBG abgedeckt ist) abgelöst wurden, zu Beurteilungsschwierigkeiten vor allem von Verfälschungen im früheren Sinne (§ 4 Nr. 2 LMG) führen könne. Insbesondere gelte dies bei Unterschreitungen von Grenzwerten, die in den Leitsätzen des deutschen Lebensmittelbuchs festgesetzt seien (Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen).

Diese Besorgnis findet jedoch in den zu dieser Frage bisher bekanntgewordenen Gerichtsurteilen und in der Literatur keine Bestätigung. So ist insbesondere auf den Beschluß des Hans. OLG Hamburg, 3. Zivilsenat, vom 30. Juni 1977 – LRE 11, S. 34 – aufmerksam zu machen, in dem u. a. festgestellt wird, daß die in den Leitsätzen des deutschen Lebensmittelbuchs für Fleisch und Fleischerzeugnisse festgelegten Werte für den Gehalt an bindegewebseiweißfreiem Fleischeiweiß Mindestwerte sind, die bereits Streuungsmöglichkeiten berücksichtigen, so daß Abweichungen nach unten grundsätzlich als erheblich anzusehen sind. Um aber alle Zweifelsfälle zu beheben, sollte bei einer Änderung des LMBG in § 17 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b in Anlehnung an die in der Rechtsprechung gebrauchte Standardformulierung deutlich gemacht werden, daß nur solche Lebensmittel nicht von der Regelung erfaßt werden, bei denen es sich um eine wirklich „nur“ unerhebliche Wert- oder Brauchbarkeitsminderung handelt.

2. Verbot von Reinheitsbezeichnungen (§ 17 Abs. 1 Nr. 4 LMBG)

Das in § 17 Abs. 1 Nr. 4 LMBG ausgesprochene Verbot, wonach bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen die Angaben „natürlich, naturrein, frei von Rückständen oder Schadstoffen“ oder gleichsinnige Bezeichnungen nicht gebraucht werden dürfen, hat zu kritischen Äußerungen Anlaß gegeben.

Von seiten der Überwachung wird vor allem darauf aufmerksam gemacht, daß die Durchsetzung des Verbots insoweit Schwierigkeiten bereite, als auf den Nachweis des Vorhandenseins bestimmter Stoffe abgestellt wird. Da dieser Nachweis aber nur für die tatsächlich untersuchte Partie gelten kann, sei eine konsequente Ahndung kaum möglich. Hinzu komme, daß der Nachweis eines Verstoßes stark von der Nachweisbarkeitsgrenze des Untersuchungsverfahrens abhänge. Es wird daher unter anderem die Auffassung vertreten, daß ein generelles Verbot der Verwendung des Wortes „naturrein“ oder gleichsinniger Bezeichnungen wirksamer wäre (Gesundheitsbehörde Hamburg).

Auch die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher fordert, den Gebrauch der Begriffe „natürlich und naturrein“ im Verkehr mit Lebensmitteln und in der Werbung zu unterbinden, ein Anliegen, das vom Deutschen Bauernverband mit Hinweis auf die sonst zu befürchtende Rechtsunsicherheit geteilt wird.

Von einigen Wirtschaftsverbänden wird vorgetragen, daß das Verständnis der Vorschrift des § 17 Abs. 1 Nr. 4 LMBG nach wie vor im Schrifttum umstritten sei, was sich auf die Anwendung des Verbots durch die Lebensmittelüberwachung negativ auswirke. Eine Klärung sei daher geboten. Insbesondere dürfe aber das Vorhandensein ubiquitär

vorkommender Stoffe in Lebensmitteln die Verwendung von Reinheitsbezeichnungen im Sinne des § 17 Abs. 1 Nr. 4 LMBG nicht ausschließen. Abgesehen davon, daß sich diese Auffassung allenfalls halten läßt, wenn es sich um ausschließliche Rückstände von ubiquitär vorkommenden Stoffen handelt, muß im Interesse des Verbraucherschutzes eine Werbung in diesen Fällen, die auf das „Freisein von Schadstoffen" hinweist, starken Bedenken begegnen. Diese Ansicht findet ihre Stütze in der Rechtsprechung zu § 17 Abs. 1 LMBG, die an die „Werbung mit der Natur" strenge Maßstäbe anlegt. Diese Entwicklung muß bei einer kritischen Überprüfung des § 17 Abs. 1 Nr. 4 LMBG im Interesse der Verstärkung des Verbraucherschutzes richtungweisend sein.

3. Irreführungsverbot des § 17 Abs. 1 Nr. 5 Buchstabe a LMBG

Im Brennpunkt der Anmerkungen, die bisher zu den materiellen Regelungen des LMBG gemacht worden sind, stehen die Bestimmungen des § 17 Abs. 1 Nr. 5 Buchstabe a LMBG (Verbot der Werbung mit wissenschaftlich nicht hinreichend gesicherten Wirkungsaussagen) und des § 18 LMBG (Verbot der gesundheitsbezogenen Werbung).

Von den zuständigen obersten Landesbehörden wird zum Teil ein positives Urteil über das Irreführungsverbot in § 17 Abs. 1 Nr. 5 Buchstabe a LMBG abgegeben, zum Teil werden aber auch Zweifel an der Praktikabilität im gegenwärtigen Zeitpunkt geäußert.

Einige oberste Landesbehörden weisen darauf hin, daß die Verfolgung von Verstößen gegen § 17 Abs. 1 Nr. 5 Buchstabe a LMBG ohne hinreichende kompetente medizinische und ernährungswissenschaftliche gutachterliche Unterlagen häufig Schwierigkeiten bereitet. Es wird daher angeregt, eine Beteiligung des Bundesgesundheitsamtes für die Erstattung von Grundsatzgutachten unter bestimmten Voraussetzungen zu erwägen.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern stellt demgegenüber fest, daß durch die Verbote in § 17 Abs. 1 Nr. 5 Buchstabe a und § 18 LMBG die den Verbraucher mehr verwirrende als aufklärende Werbung über die Bedeutung bestimmter Lebensmittel für seine Gesundheit zurückgedrängt worden sei. Diese Beobachtung wird von den obersten Gesundheitsbehörden der Länder Berlin und Niedersachsen bestätigt.

Aus der Sicht der Wirtschaft hat die Vorschrift des § 17 Abs. 1 Nr. 5 Buchstabe a LMBG zur Folge, daß werbliche Aussagen über die Wirkung eines Lebensmittels mehr und mehr erschwert werden, da sich die Tendenz erkennen ließe, bei der Auslegung des Begriffs der hinreichenden wissenschaftlichen Sicherung sehr weitgehende Anforderungen insbesondere im Hinblick auf vorhandene Gegenauffassungen zu stellen. Dabei werde außer acht gelassen, daß sich die wissenschaftlichen Erkenntnisse ständig im Fluß befinden. Da Meinung und Gegenmeinung ein wesentliches Element der Wissenschaft darstellten, dürfte das Verlangen nach absoluter wissenschaftlicher Sicherheit im Sinne uneingeschränkter Einmütigkeit künftig nur noch wenige Aussagen zulassen. Diese Auffassung legt der Bestimmung des § 17 Abs. 1 Nr. 5 Buchstabe a LMBG eine Auswirkung bei, die im Wortlaut kaum eine Stütze findet. Eine absolute Einstimmigkeit innerhalb der betroffenen Kreise der Wissenschaft wird von § 17 Abs. 1 Nr. 5 Buchstabe a LMBG nicht gefordert. Das Verbot zielt vielmehr darauf ab, zu verhindern, daß die wissenschaftlich-kontroverse Diskussion über etwaige Wirkungen eines bestimmten Lebensmittels in der Werbung ausgetragen wird.

4. Irreführungsverbot des § 17 Abs. 1 Nr. 5 Buchstabe c LMBG

Nach § 17 Abs. 1 Nr. 5 c LMBG liegt auch dann eine Irreführung vor, wenn Lebensmitteln der Anschein von Arzneimitteln gegeben wird. Der Senator für Gesundheit und Umweltschutz des Landes Berlin hat darauf aufmerksam gemacht, daß sich diese Bestimmung als sehr praxisnah erwiesen habe.

5. Verbot der gesundheitsbezogenen Werbung (§ 18 LMBG)

Das in § 18 LMBG enthaltene absolute Werbeverbot für krankheitsbezogene Werbeaussagen, das das allgemeine Irreführungsverbot in § 17 Abs. 1 Nr. 5 LMBG und insbesondere das in Nummer 5 Buchstabe a ergänzt, ist von den Überwachungsbehörden grundsätzlich positiv gewertet worden. Auf Kritik ist allerdings die in Absatz 2 enthaltene Ausnahme für diätetische Lebensmittel gestoßen. Die Ausnahme sei nur insoweit gerechtfertigt, als sich die Aussage auf den diätetischen Zweck des Lebensmittels beziehe.

Außerdem wird darauf aufmerksam gemacht, daß eine gewisse Tendenz zu beobachten sei, mit Hilfe dieser Ausnahme in § 18 Abs. 2 LMBG das Verbot zu unterwandern. In zunehmendem Maße werde versucht, normale Lebensmittel durch geringfügige Änderungen der stofflichen Zusammensetzung oder der Aufmachung als diätetische Lebensmittel hinzustellen. Vielfach seien es Lebensmittel, die sich in einer unerwünschten Grauzone bewegten und zudem Beurteilungsprobleme aufwürfen, da zunächst die nicht immer einfache Frage geklärt werden müsse, ob es sich wirklich um diätetische Lebensmittel handele.

Beachtung dürfte in diesem Zusammenhang das inzwischen rechtskräftig gewordene Urteil des Landgerichts Hamburg vom 25. Januar 1978 verdienen (ZLR *) 1978, S. 230), das erste Gerichtsurteil, das sich nach Kenntnis der Bundesregierung mit der Problematik des § 18 Abs. 1 Nr. 1 LMBG befaßt. U. a. wird in der Entscheidung aber auch eingehend zu dem Begriff der Krankheit Stellung genommen, der sowohl für die Beurteilung des diätetischen Zwecks eines Lebensmittels als für den Umfang des Verbots in § 18 Abs. 1 Nr. 1 LMBG von Bedeutung ist.

Im übrigen wird von den Überwachungsbehörden vorgetragen, daß es bisher fraglich geblieben sei, ob der in § 18 Abs. 1 Nr. 1 LMBG gebrauchte Begriff der „Verhütung" das „Vorbeugen" miteinschließt. Hier seien Tendenzen zu erkennen, das Verbot in § 18 Abs. 1 Nr. 1 LMBG zu umgehen. Weiterhin wird beklagt, daß § 18 LMBG die Werbung mit gesund-

* ZLR = Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht

heitsbezogenen Angaben, wie „gesundheitsfördernd, gesund, natürlich gesund" nicht verhindert habe.

Zu dieser Anmerkung ist zunächst klarzustellen, daß eine auf die Gesundheit als solche abstellende Werbung grundsätzlich nicht von § 18 Abs. 1 Nr. 1 LMBG erfaßt wird. Werbeaussagen dieser Art sind vielmehr unter den Gesichtspunkten des § 17 Abs. 1 Nr. 5 LMBG und insbesondere der Nummer 5 Buchstabe a zu prüfen. Allerdings kann im Einzelfall eine Werbung, die sich auf die Gesundheit bezieht, so ausgestaltet sein, daß sie beim Verbraucher die Vorstellung einer krankheitsverhütenden Wirkung des jeweiligen Lebensmittels auslösen muß. Hier greift dann wieder § 18 LMBG ein. Anscheinend hat in diesen Fällen die Überschrift des § 18 LMBG, obgleich ihr keine interpretative Bedeutung zukommt, zu Mißverständnissen in Kreisen der Exekutive, aber auch der Wirtschaft geführt. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte daher die Überschrift des § 18 LMBG, die sich bisher auf die gesundheitsbezogene Werbung bezieht, in „Verbot der krankheitsbezogenen Werbung" geändert werden.

Aus der Sicht eines Teils der betroffenen Wirtschaft, insbesondere des Verbandes der Reformwaren-Wirtschaft werden aber auch Bedenken gegen das Verbot der Verhütungswerbung überhaupt geäußert. Aussagen, die den Verbraucher umfassend über die Bedeutung eines Lebensmittels im Rahmen eines Gesamt-Kostplanes unterrichten, können jedoch durchaus zulässig sein. Eine solche Information des Verbrauchers ist nicht gleichzusetzen mit einer Werbung, die auf eine angebliche Verhütung von Krankheiten durch Lebensmittel abstellt.

Die Besorgnisse der Reformwaren-Wirtschaft richten sich bei näherer Betrachtung aber vor allem gegen die im § 18 Abs. 2 LMBG den diätetischen Lebensmitteln eingeräumte Ausnahme. Hier begegnen sich – wenn auch aus anderen Gesichtspunkten – die kritischen Anmerkungen der Wirtschaft mit denen der Überwachung. Die Bundesregierung wird diese Problematik bei der Umsetzung der EG-Richtlinie über Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, in nationales Recht überprüfen.

6. Ermächtigungen (§ 19 LMBG)

Von der Ermächtigung ist bereits in zahlreichen Fällen Gebrauch gemacht worden. Als Neuregelung ist insbesondere die am 1. Juli 1978 in Kraft getretene Nährwert-Kennzeichnungsverordnung zu nennen, durch die dem Verbraucher u. a. wichtige Hinweise für eine sachgerechte Ernährung an die Hand gegeben werden.

Auf Grund der kurz vor der Verabschiedung durch den EG-Ministerrat stehenden sogenannten Etikettierungs-Richtlinie ist der Ermächtigungskatalog in § 19 LMBG daraufhin überprüft worden, ob er alle zur Überführung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen in nationales Recht notwendigen Ermächtigungen enthält. Es ist nicht auszuschließen, daß § 19 LMBG im Rahmen einer Gesetzesänderung ergänzt werden muß.

II. Tabakerzeugnisse (§ 22 LMBG)

Sehr kritisch werden die Werberegelungen für Tabakerzeugnisse (§ 22 LMBG) aus der Sicht der Überwachung beurteilt.

Es wird berichtet, daß die Werbung für Tabakerzeugnisse nach wie vor sehr aggressiv und offensichtlich darauf angelegt ist, den Kreis der Abnehmer zu erweitern. Das Verbot der Zigarettenreklame im Rundfunk und Fernsehen (§ 22 Abs. 1 LMBG), gegen das vom Zentralausschuß der Werbewirtschaft e. V. nach wie vor verfassungsrechtliche Bedenken erhoben werden, habe nur zu einer Verlagerung der Werbemaßnahmen auf andere Mittel geführt. So würde u. a. verstärkt mit Broschüren und Faltblättern geworben. Besonders aufdringlich sei die Plakatwerbung. Dabei werde der Tabakkonsum mehr oder weniger versteckt mit der Natur oder den angenehmen Seiten des Lebens in Verbindung gebracht, so als ob die wahre Lebensfreude von ihm abhinge. Verstöße gegen die einzelnen Verbotstatbestände des § 22 Abs. 2 LMBG nachzuweisen, begegne jedoch in der Praxis wegen der zwangsläufig recht weitgefaßten Begriffe wie „günstige Beeinflussung des Wohlbefindens" gegenwärtig noch erheblichen Schwierigkeiten.

Nach den bisherigen Erfahrungen der Praxis haben auch die freiwilligen Vereinbarungen der Zigarettenindustrie zur Beschränkung der Werbung auf dem deutschen Zigarettenmarkt nicht alle in sie gesetzten Erwartungen erfüllt. Sie sind nicht in dem gebotenen Umfang in der Lage, die Werbung für Tabakerzeugnisse mit den Erfordernissen der Volksgesundheit in Einklang zu bringen. Damit werden sie der Bedeutung nicht gerecht, die ihnen seinerzeit bei Verabschiedung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes als einer sogenannten flankierenden Maßnahme zu den gesetzlichen Verboten beigemessen wurde, die weitere Eingriffe des Gesetzgebers überflüssig machen sollte.

Von den obersten Landesgesundheitsbehörden werden verschiedene Lösungen angeregt, mit deren Hilfe den Auswüchsen in der Werbung, insbesondere für Zigaretten, begegnet werden könnte. So wird z. B. vom Sozialministerium in Niedersachsen vorgeschlagen, aus Fachleuten mehrerer Bundesländer eine Arbeitsgruppe zu bilden, die die Werbung für Tabakerzeugnisse beobachtet und ggf. Maßnahmen empfiehlt. Diese Überlegung dürfte an die Arbeiten anknüpfen, die im Bereich der Bekämpfung des Alkoholmißbrauchs von dem Bund-Länder-Ausschuß zur Bekämpfung der Drogenabhängigkeit geleistet worden sind. Ein anderer Vorschlag geht dahin, in der Werbung für Tabakerzeugnisse die Abbildung von Menschen ganz zu verbieten oder nur eine enge produktbezogene Werbung zuzulassen. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, daß man wohl nur in dieser Weise die unterschwellige Werbung durch das Bild wirksam verhindern könne. Eine Lösung wird auch darin gesehen, die Werbung für Tabakerzeugnisse einem Zulassungsvorbehalt zu unterwerfen und Ausnahmen von dem grundsätzlichen Werbeverbot nur insoweit zuzulassen, als die Aussagen zur Aufklärung des Verbrauchers notwendig seien. Zur Begründung wird hierzu vorgetragen, daß eine solche Regelung ein Unterlaufen der mit großem Aufwand betriebenen öffentlichen Kam-

pagne gegen das Rauchen durch gegenläufige Aktivitäten der Wirtschaft verhindern würde. Ein Land regt an, die Werbung für Tabakerzeugnisse auf Plakaten, Inseraten und im Kino generell zu verbieten.

Die Bundesregierung teilt auf Grund ihrer eigenen Beobachtungen die von den obersten Landesgesundheitsbehörden geäußerten Bedenken hinsichtlich der Entwicklung im Bereich der Tabakwerbung, insbesondere aber der Zigarettenwerbung. Sie ist jedoch zunächst noch der Auffassung, daß durch eine entsprechende Ausgestaltung der freiwilligen Werbevereinbarungen der Zigaretten-Industrie und künftige Anstrengungen der betroffenen Wirtschaft, sie wirksam durchzusetzen, der angestrebte gesundheitspolitische Erfolg ohne weitere einschneidende gesetzgeberische Maßnahmen, wie sie von der Überwachung vorgeschlagen wurden, herbeigeführt werden könnte. Zur Verwirklichung dieses Anliegens hat das zuständige Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit entsprechende Schritte eingeleitet. Darüber hinaus sollte die Exekutive aber bemüht sein, die Einhaltung der Werberegelungen des § 22 LMBG verstärkt zu überwachen.

Bei Betrachtung des Komplexes der Werberegelungen des § 22 LMBG ist nicht zu übersehen, daß die Anstrengungen, aus gesundheitspolitischen Gründen Maßnahmen zu entwickeln, die zu einer Einschränkung des Rauchens führen, international verstärkt worden sind. Als Beispiel sei in diesem Zusammenhang auf die in jüngster Zeit in Frankreich erlassenen Regelungen (Verordnung Nr. 77–1042 vom 12. September 1977 über Rauchverbote in bestimmten Gemeinschaftsräumen, in denen das Rauchen gesundheitsschädlich wirken kann), den von der schwedischen Regierung vorgelegten Gesetzentwurf, mit dem die freiwillige Vereinbarung zwischen der betroffenen Wirtschaft und dem Ombudsmann für Verbraucherfragen abgelöst werden soll, und auf das Programm „Rauchen und Gesundheit" des US-amerikanischen Gesundheitsministers Califano aufmerksam gemacht, das dieser vor dem National Interagency Council on Smoking and Health im Januar 1978 entwickelt hat. Auch im Rahmen der Arbeiten der WHO (31. Weltgesundheitsversammlung) und der Europäischen Gemeinschaften hat dieses Thema eine neue Aktualität gewonnen. So haben sich die Gesundheitsminister der neun Mitgliedstaaten der EG u. a. anläßlich ihrer Konferenz im Dezember 1977 mit der Frage der gemeinschaftlichen Maßnahmen das Rauchen betreffend beschäftigt. Dieses Thema wird in breiterem Umfang Gegenstand der nächsten EG-Gesundheitsminister-Konferenz im November dieses Jahres sein.

Zur Vorbereitung dieses Diskussionspunktes hat die Kommission der EG eine entsprechende Umfrage bei den einzelnen Mitgliedstaaten über die von diesen getroffenen Maßnahmen durchgeführt.

Abschließend sei darauf hingewiesen, daß dem Deutschen Bundestag am 7. Juni 1978 das von ihm mit der Entschließung vom 18. Juni 1974 u. a. geforderte Nichtraucherschutzprogramm vorgelegt worden ist.

III. Kosmetische Mittel (§ 27 LMBG)

Über die Wirkung der speziellen Verbote zum Schutz vor Täuschung für kosmetische Mittel, die mit § 27 LMBG erstmals eingeführt wurden, sind die Auffassungen innerhalb der Überwachung geteilt. So vertreten Bayern, Bremen, Niedersachsen die Ansicht, daß der Schutz des Verbrauchers erheblich verbessert worden sei. Demgegenüber macht die Gesundheitsbehörde Hamburg darauf aufmerksam, daß das Verbot der irreführenden Werbung für kosmetische Mittel nur schwer durchzusetzen sei. Da sich die Werbung für Kosmetika weitgehend auf ihre Wirkung beziehe, seien fundierte medizinische bzw. zahnmedizinische Gutachten unerläßlich. Die obersten Landesgesundheitsbehörden der Länder Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und des Saarlandes äußerten sich ähnlich.

Um dem abzuhelfen, hat sich die Bundesregierung bemüht, durch Umfrage bei den Bundesländern und durch ein darauffolgendes Gespräch, den Erfahrungsaustausch über den Wirkungsbereich kosmetischer Mittel zu intensivieren. Sie unterstützt ferner die Bemühungen der Arbeitsgruppe Kosmetika der Gesellschaft Deutscher Chemiker, die sich u. a. ebenfalls mit der Wirkungsweise von Inhaltsstoffen kosmetischer Mittel befaßt. Zu erwähnen ist ferner die Arbeit der Kosmetik-Kommission des Bundesgesundheitsamtes, die laufend einzelne in kosmetischen Mitteln Verwendung findende Stoffe unter gesundheitlichen Gesichtspunkten prüft und bei der Abwägung von Nutzen und Gefahren auch die Wirksamkeit dieser Stoffe berücksichtigen muß.

Im übrigen sind bei der Anwendung der Vorschrift des § 27 LMBG weitgehend die gleichen Beurteilungskriterien heranzuziehen, die in der Literatur und Rechtsprechung zu den Irreführungsverboten des § 4 Nr. 3 des alten Lebensmittelgesetzes, des § 17 Abs. 1 Nr. 5 Buchstabe a LMBG und auch des § 3 UWG (hier: Werbung im gesundheitlichen Bereich) entwickelt worden sind.

D. Amtliche Sammlung nach § 35 LMBG

Am 9. November 1976 hat sich die „Kommission des Bundesgesundheitsamtes zur Durchführung des § 35 LMBG" konstituiert. Als Mitglieder wurden 21 Persönlichkeiten aus den Bereichen der Lebensmittelüberwachung, der Wissenschaft und der beteiligten Wirtschaft auf Vorschlag der vom Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit ausgewählten und als repräsentativ anzusehenden Institutionen, Organisationen und Verbände berufen.

Aufgabe dieser Kommission ist es, die Arbeit des Bundesgesundheitsamtes durch sachverständige Beratung zu unterstützen, indem sie bei der Aufstellung von Prioritäten für die Erarbeitung von Verfahren zur Probenahme und Untersuchung von Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen mitwirkt und die zur Veröffentlichung vorgesehenen Verfahren verabschiedet. Von vorrangiger Bedeutung wird die Schaffung solcher Methoden sein, die dem Schutz des Verbrauchers vor gesundheitlichen Gefahren beim Verzehr von Lebensmitteln, beim Genuß von Tabakerzeugnissen sowie beim Gebrauch

und bei der Anwendung von kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen dienen.

Die Erarbeitung der Verfahren selbst geschieht in Arbeitsgruppen, in denen mit der entsprechenden Methodik vertraute Sachverständige aus den o. g. Bereichen tätig sind. Dabei werden im Interesse eines rationellen Einsatzes der vorhandenen wissenschaftlichen Kapazitäten die langjährigen, vielfältigen Bemühungen um die Schaffung standardisierter Untersuchungsmethoden im nationalen und internationalen Bereich für die amtliche Sammlung nutzbar gemacht. Besondere Bedeutung ist in diesem Zusammenhang einer kontinuierlichen und langfristigen Mitarbeit der Sachverständigen der amtlichen Lebensmittelüberwachung der Länder zuzumessen.

In ihrer zweiten Sitzung am 28. Februar 1978 hat die Kommission eine Reihe von Empfehlungen über die nähere Ausgestaltung der amtlichen Sammlung verabschiedet (s. Anlage 3).

Entsprechend den weiteren Beratungen der Kommission anläßlich dieser Sitzung werden aus der Vielzahl der Methoden mit hoher Bearbeitungsstufe zunächst diejenigen Methoden zur kurzfristigen Veröffentlichung vorbereitet, die in Ringversuchen statistisch bewertet sind (35 Methoden) sowie solche, die einer statistischen Absicherung im Sinne des vom Bundesgesundheitsamt erarbeiteten „Beitrags zur Planung und Durchführung von Ringversuchen" nicht bedürfen (18 Methoden).

Hinsichtlich der Probenahme wurde von allen Sitzungsteilnehmern auf die Dringlichkeit der Erarbeitung allgemein anwendbarer Probenahmepläne hingewiesen und der alsbaldigen Berufung einer entsprechenden Arbeitsgruppe zugestimmt. Sie wurde inzwischen einberufen.

E. Zulassung von Ausnahmen (§ 37 LMBG)

Die zeitliche Befristung der Dauer der Ausnahmegenehmigung hat sich in bestimmten Fällen als ein Hindernis für sachgerechte Lösungen erwiesen. Hier wird bei einer Änderung des LMBG Abhilfe geschaffen werden müssen. Zu überlegen wird auch sein, ob im Rahmen einer Änderung des § 37 LMBG eine Lösung gefunden werden kann, die den besonderen Umständen Rechnung trägt, die sich hinsichtlich der Verkehrsfähigkeit solcher Lebensmittel ergeben können, die auf Grund gesetzlicher Vorschriften für Notsituationen eingelagert worden sind und nach Ablauf einer bestimmten Zeit in den Verkehr gebracht werden sollen.

Zu der in § 37 Abs. 2 Nr. 5 LMBG eingeräumten Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen die Fluoridierung des Trinkwassers zuzulassen, ist vom Bayerischen Staatsministerium des Innern darauf aufmerksam gemacht worden, daß sich in der Praxis die allgemeine, ausnahmslose Fluoridierung des Trinkwassers aus verschiedenen Gründen wohl kaum durchsetzen lassen werde. Es solle daher geprüft werden, ob nicht statt der Trinkwasserfluoridierung die Fluoridierung einzelner Lebensmittel für bestimmte Personengruppen zugelassen werden sollte, um hierdurch gezielter die Personengruppen erreichen zu können, für die eine erhöhte Fluorzuführung wünschenswert sei.

F. Überwachung (§§ 40 bis 49 LMBG)

Anläßlich der Beratungen über das LMBG in den Gremien der gesetzgebenden Körperschaften ist den Bestimmungen, die sich auf die Lebensmittelüberwachung beziehen, besondere Bedeutung beigemessen worden. Das zuständige Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit hat daher nach Verabschiedung des Gesetzes eine Reihe von Initiativen ergriffen mit dem Ziel, durch bundeseinheitliche Rechtsverordnungen zur Intensivierung und Vereinheitlichung der Überwachung beizutragen. Die Notwendigkeit der angestrebten Regelungen ist von den Bundesländern jedoch nicht in allen Fällen anerkannt worden.

I. Kontrolle importierter Erzeugnisse (§§ 47 bis 49 LMBG)

Die Beurteilung der praktischen Auswirkung dieser Bestimmungen, vor allem des § 48 LMBG, durch den die Mitwirkung der Zolldienststellen bei der Überwachung ausdrücklich im LMBG verankert wurde, ist unterschiedlich.

So wird die Überwachung der Verbringungsverbote des § 47 LMBG aus der Sicht der obersten Gesundheitsbehörden der Länder Berlin, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Saarland als nicht optimal bezeichnet.

Demgegenüber berichtet die Gesundheitsbehörde Hamburg, daß die Importkontrolle durch das Zusammenwirken von Zolldienststellen und zuständigen Lebensmittelüberwachungsbehörden wesentlich wirksamer geworden sei. Der Zoll benachrichtige die Lebensmittelüberwachungsbehörden in großem Umfang über zur Einfuhr anstehende, seiner Meinung nach gesetzwidrig hergestellte Lebensmittel. Das Sozialministerium Hessen bezeichnet die Zusammenarbeit mit den Zollbehörden als gut, aber noch verbesserungsfähig.

Die oberste Gesundheitsbehörde des Landes Baden-Württemberg betont, daß die konsequente Entnahme von Stichproben bei der Einfuhr, die kostenlose Untersuchung im Rahmen der Lebensmittelüberwachung und das Bemühen, diese Untersuchungen so schnell wie irgend möglich durchzuführen, damit ggf. eingeschritten werden kann, der einzig zuverlässige Weg sein dürfte, um den Schutz des Verbrauchers bei importierten Lebensmitteln sicherzustellen.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern ist der Ansicht, die auch von einer Reihe anderer oberster Landesbehörden geteilt wird, daß in gewissem Umfang durch Regelungen nach § 49 LMBG Abhilfe geschaffen werden könne. Allerdings sollten die Bestimmungen nur für solche Lebensmittel getroffen werden, die häufig den deutschen lebensmittelrechtlichen Bestimmungen nicht entsprechen.

Damit wird an Vorarbeiten angeknüpft, die im zuständigen Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit bereits 1976 zur Entwicklung einer Einfuhr-Verordnung nach § 49 LMBG aufgenommen

worden sind. In einem Abstimmungsgespräch über das geplante Verordnungsvorhaben mit den zuständigen obersten Landesbehörden im März 1977 war von diesen eine allgemeine Einfuhrverordnung nach § 49 LMBG jedoch als verfrüht abgelehnt worden, da nicht genügend Material vorläge, das als Grundlage für eine Verordnung herangezogen werden könne. Abgesehen davon erschien es den Ländern im damaligen Zeitpunkt grundsätzlich zweckmäßiger, bei Erlaß von Produktverordnungen jeweils zu prüfen, ob in diesen auf § 49 LMBG zu stützende Einfuhrregelungen für die jeweiligen Erzeugnisse zu treffen sind, wie dies z. B. in der Eiprodukte-Verordnung sowie in der Käseverordnung hinsichtlich der Labaustauschstoffe bereits geschehen ist.

Dessen ungeachtet hat das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit die obersten Landesbehörden im Sommer 1978 gebeten, erneut zu prüfen, ob sie den Erlaß einer auf § 49 LMBG zu stützenden allgemeinen Rechtsverordnung, auch unter Berücksichtigung der derzeitigen Haushaltssituation, zum jetzigen Zeitpunkt für notwendig erachten. Nach den inzwischen vorliegenden Stellungnahmen der Länder zeichnet sich noch kein klares Bild ab. Lediglich einige wenige Überwachungsbehörden haben erkennen lassen, daß sie Regelungen begrüßen würden, durch die bundeseinheitlich die Einfuhr bestimmter Erzeugnisse wie z. B. von Obst und Obstkonserven, Fisch und Fischwaren sowie bestimmter Fleischerzeugnisse an das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen geknüpft würde. Sofern eine Rechtsverordnung nach § 49 LMBG entwickelt werden sollte, wird allerdings sorgfältig zu prüfen sein, inwieweit die zu den Artikeln 30 und 36 des Vertrages von Rom in Literatur und Rechtsprechung herausgearbeiteten Grundsätze noch Regelungen zulassen, die spezielle Überwachungsmaßnahmen in bezug auf eingeführte Erzeugnisse zum Gegenstand haben.

Unabhängig von dem Erlaß einer Rechtsverordnung nach § 49 LMBG sollte die Zusammenarbeit zwischen Lebensmittelüberwachungsbehörden und Zolldienststellen effektiver gestaltet werden. Hierfür ist nicht, wie häufig angenommen, eine Rechtsverordnung nach § 48 Abs. 2 LMBG Voraussetzung. Der insoweit zuständige Bundesminister der Finanzen hat hierzu den obersten Landesgesundheits- und -veterinärbehörden sowie den Oberfinanzdirektionen mitgeteilt, daß die auf der Grundlage des § 48 Abs. 2 LMBG zu treffenden Regelungen in ihrem materiellen Inhalt lediglich denen entsprechen könnten, die gegenwärtig bereits im Steuerrecht (Zollrecht) verankert sind und auf Grund derer die Überwachung der Einfuhr von Lebensmitteln und anderer dem LMBG unterfallender Erzeugnisse durchgeführt wird. Eine Rechtsverordnung nach § 48 Abs. 2 LMBG ist demnach erst dann erforderlich, wenn die z. Z. bestehende Möglichkeit, die Überwachung des Warenverkehrs nach steuer- bzw. zollrechtlichen Vorschriften vorzunehmen, wegfällt.

Die Lebensmittelüberwachungsbehörden müssen ihrerseits jedoch gewisse Aktivitäten entfalten, um die Zollbehörden in den Stand zu versetzen, bei der Einfuhrüberwachung mitwirken zu können. Dies setzt vor allem die Unterrichtung der Zolldienststellen über solche Fälle voraus, in denen bestimmte ausländische Erzeugnisse bei der beim Importeur oder Handel stichprobenmäßig durchgeführten Untersuchung wiederholt als nicht mit den lebensmittelrechtlichen Vorschriften im Einklang festgestellt worden sind. Hierzu ist im März 1977 im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit mit den obersten Landesbehörden folgendes Verfahren vereinbart worden:

Ergeben sich bei der bei Händlern und Importeuren in bezug auf ausländische Erzeugnisse durchzuführenden Überwachung hinsichtlich bestimmter Produkte oder Produktgruppen eines Herstellers oder Erzeugers begründete Verdachtsmomente, so sollen diese dem Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit mitgeteilt werden. Dieses wird sodann den Bundesminister der Finanzen bitten, die notwendige Unterrichtung der Zolldienststellen zu veranlassen. In der zurückliegenden Zeit ist dieses Unterrichtungsverfahren von den obersten Landesbehörden jedoch noch nicht in dem gewünschten Umfang angewendet worden.

II. Lebensmittelkontrolleur-Verordnung (§ 41 Abs. 2 LMBG)

Von der Ermächtigung in § 41 Abs. 2 LMBG ist mit der Verordnung über die fachlichen Anforderungen an die in der Lebensmittelüberwachung tätigen nicht wissenschaftlich ausgebildeten Personen vom 16. Juni 1977 Gebrauch gemacht worden. Damit wurde ein Schritt auf dem Weg zur Vereinheitlichung und Intensivierung der Lebensmittelüberwachung getan, der zugleich auch zur Verbesserung des Verbraucherschutzes beiträgt.

III. Mindestausstattungs-Verordnung (§ 44 Nr. 1 Buchstabe a LMBG)

Zur Vorbereitung einer auf § 44 Nr. 1 Buchstabe a LMBG gestützten Verordnung, in der die personelle, apparative und sonstige technische Mindestausstattung von Untersuchungsanstalten festgelegt wird, hat das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit durch eine Umfrage bei den obersten Landesbehörden festzustellen versucht, ob die Länder bereit und in der Lage sind, die entsprechenden Mittel bereitzustellen.

Von einigen Ländern ist hierzu vorgeschlagen worden, zunächst den Versuch zu unternehmen, die wesentlichen Forderungen zu erarbeiten, die in der Verordnung festgelegt werden sollen. Damit würde zugleich eine einheitliche Berechnungsgrundlage für die den Ländern erwachsenden Kosten geschaffen, die überhaupt erst eine Entscheidung unter Kostengesichtspunkten ermögliche. Andere Länder – und dies ist die Mehrheit – halten eine Verordnung von vornherein sowohl auf Grund fachlicher Überlegungen wie aus Kostengründen zum gegenwärtigen Zeitpunkt für nicht wünschenswert. Auch die Arbeitsgemeinschaft der leitenden Veterinärbeamten der Länder hält die Verordnung für nicht erforderlich. Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit hat die Arbeiten an diesem Verordnungsvorhaben daher zurückgestellt.

IV. Verordnung über die Voraussetzungen für die Zulassung von privaten Gegengutachtern (§ 44 Nr. 1 Buchstabe b LMBG)

Ein entsprechender Verordnungsentwurf wird im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit in Kürze vorbereitet, nachdem sich alle obersten Landesbehörden für eine bundeseinheitliche Regelung im Sinne des § 44 Nr. 1 Buchstabe b LMBG ausgesprochen haben.

G. Neuordnung des Lebensmittelstrafrechts

Um die Handhabung der neuen Straf- und Bußgeldvorschriften des LMBG, die am 1. Januar 1975 an die Stelle der Strafvorschriften der §§ 11 und 12 des alten Lebensmittelgesetzes getreten sind, für die Praxis zu erleichtern, wurde vom Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit gemäß Artikel 2 Abs. 3 des Gesetzes zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts im Jahr 1975 eine Verordnung erlassen, mit der 38 lebensmittelrechtliche Verordnungen an die Straf- und Bußgeldvorschriften des LMBG angepaßt wurden. Damit ist eine Reihe von Zweifelsfällen behoben und das Gesetz insoweit praktikabel gemacht worden.

Kritische Bemerkungen in diesem Bereich beziehen sich nicht auf die materiellen Vorschriften des LMBG, sondern auf die mangelhafte Handhabung des Verfahrensrechts. Zur Erleichterung der Arbeit der für die Verhängung von Bußgeldbescheiden zuständigen Behörden in der Anwendung des breiten Sanktionsrahmens des LMBG wurde angeregt zu prüfen, ob ein Bußgeld-Katalog hier Abhilfe schaffen könne. Der Senator für Gesundheit und Umweltschutz des Landes Berlin hat jedoch berichtet, daß eine von ihm hierzu durchgeführte Umfrage bei den obersten Landesgesundheits- und -veterinärbehörden ein negatives Echo gefunden habe.

Beklagt wird ferner, daß nach der derzeitigen praktischen Handhabung zur Festsetzung von Geldbußen eine höchstrichterliche Entscheidung im Bereich von „Grenzfällen" nur in seltenen Fällen herbeigeführt werden kann. Gegen die Entscheidung des Amtsgerichts ist die Rechtsbeschwerde nach § 79 OWiG in der Regel nur dann zulässig, wenn gegen den Betroffenen eine Geldbuße von mehr als 200,— DM festgesetzt worden ist. Nach Beobachtung der Wirtschaft tendieren die Ordnungsbehörden in Zweifelsfällen dazu, ohne Rücksicht auf das Gewicht des zu entscheidenden Sachverhalts eine Geldbuße auf höchstens 200,— DM festzusetzen. Da das Gericht bei einer Entscheidung im schriftlichen Verfahren von der im Bußgeldbescheid getroffenen Entscheidung nach § 72 OWiG nicht zum Nachteil des Betroffenen abweichen darf, führt diese Praxis dazu, daß sich gerade im Bereich der „Grenzfälle" nur eine amtsrichterliche Rechtsprechung entwickeln wird.

Weiterhin ist darauf aufmerksam gemacht worden, daß die praktische Anwendung des § 37 Abs. 1 OWiG über die örtliche Zuständigkeit der Bußgeldbehörde bei der Verfolgung von lebensmittelrechtlichen Verstößen zu Unzuträglichkeit geführt habe. Nach der genannten Vorschrift ist die Verwaltungsbehörde örtlich zuständig, in deren Bezirk die Ordnungswidrigkeit begangen oder entdeckt wird oder der Betroffene bei Einleitung des Bußgeldverfahrens seinen Wohnsitz hat. Bei lebensmittelrechtlichen Verfahren kann deshalb der Hersteller oder Importeur eines Produktes wegen derselben Tat der Verfolgung durch eine Vielzahl von Verwaltungsbehörden ausgesetzt sein. Die Einleitung mehrfacher Verfahren wegen derselben Tat löse darüber hinaus einen erheblichen Verwaltungsaufwand aus und führe zur Rechtsunsicherheit. Es wird daher angeregt, eine Änderung zu bewirken, durch die eine sofortige Abgabe von Beanstandungen an das für den Sitz des Herstellers, Einführers oder desjenigen, der das Erzeugnis unter seinem Namen in den Verkehr bringt, zuständige Ordnungsamt sichergestellt wird. In den Stellungnahmen der befragten Wirtschaft wird außerdem eine Konzentration der lebensmittelrechtlichen Zuständigkeiten bei einigen Spezialgerichten (ähnlich wie im Wettbewerbsrecht) befürwortet. Könnten sich Gerichte regelmäßig mit lebensmittelrechtlichen Fragen befassen, würde dies nicht nur die „Qualität" der Entscheidungen heben, sondern der verfassungsrechtlichen Forderung nach Rechtssicherheit und Rechtsbestimmtheit mehr als bisher entsprechen.

Die Bundesregierung wird beide Anregungen überprüfen. Bevor eine gesetzliche Änderung in Betracht gezogen wird, sollte allerdings geklärt werden, inwiefern schon eine Änderung der praktischen Handhabung Abhilfe schaffen kann. Eine höchstrichterliche Entscheidung zur Klärung von Zweifelsfragen und zur Vereinheitlichung der Rechtsprechung kann auch in geringfügigen Fällen bei Geldbußen bis zu 200,— DM dadurch eröffnet werden, daß einerseits der Betroffene dem schriftlichen Verfahren widerspricht und daß andererseits die Verwaltungsbehörden über die Staatsanwaltschaft darauf hinwirken, daß die Amtsgerichte auf Grund einer mündlichen Verhandlung entscheiden; gegen diese Entscheidung ist die Zulassungsrechtsbeschwerde an das Oberlandesgericht möglich.

Hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit besteht nach § 39 OWiG die Möglichkeit, in den genannten Fällen die Sache an die für den Wohnort des Herstellers oder Einführers zuständige Verwaltungsbehörde abzugeben, wodurch eine Konzentration der Verfahren erreicht werden kann. Außerdem können in solchen Fällen die Länder durch eine besondere Regelung die Zuständigkeit der Bußgeldbehörden überregional konzentrieren.

Soweit vorgetragen worden ist, daß die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Inverkehrbringers (gemeint ist hier der Einzelhändler) im Rahmen der lebensmittelrechtlichen Bestimmungen überprüft werden soll mit dem Ziel, den Einzelhändler zukünftig nicht mehr für die Zusammensetzung und Kennzeichnung industriell hergestellter Massengüter verantwortlich zu machen, vermag die Bundesregierung dem nicht zu folgen. Der abstrakte Strafanspruch auch gegen denjenigen, der Lebensmittel in den Verkehr bringt ohne Hersteller zu sein, muß im Interesse des Verbraucherschutzes erhalten bleiben.

3. ABSCHNITT

Maßnahmen des Bundes und der Länder zur Verwirklichung der Forderungen des Deutschen Bundestages in Ziffer 1 bis 3 der Entschließung vom 18. Juni 1974 (Drucksache 7/2243)

A. Maßnahmen des Bundes

In Ziffer 1 und 2 seiner Entschließung hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung ersucht, die personellen und sonstigen Voraussetzungen bei den für das LMBG fachlich und rechtlich zuständigen Aufgabenbereichen und beim Bundesgesundheitsamt zu schaffen, um die Durchführung, der zur Verwirklichung der Gesamtreform des Lebensmittelrechts notwendigen Aufgaben sicherzustellen.

I. Personelle Ausstattung der Aufgabenbereiche des Bundesminsteriums für Jugend, Familie und Gesundheit

Zur Durchführung des Gesetzes zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts sind für die Abteilung 4 – Lebensmittelwesen, Veterinärmedizin und Verbraucherschutz – des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit in den Haushaltsjahren

1975 = 2 A 15 Planstellen

1978 = 1 A 14 Planstelle und
1 A 11 Planstelle

zusätzlich bewilligt und zweckentsprechend verwendet worden.

Die Bewilligung einer weiteren A 13 g Planstelle sieht der Entwurf des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1979 vor.

II. Schaffung der personellen und sonstigen Voraussetzungen im Bundesgesundheitsamt

Dem Bundesgesundheitsamt – Max von Pettenkofer-Institut und Institut für Veterinärmedizin – sind im Zusammenhang mit der Gesamtreform des Lebensmittelrechts folgende acht Planstellen bzw. Stellen für Angestellte durch den Bundeshaushaltsplan zusätzlich bewilligt worden:

Haushaltsjahr 1975

Besoldungs-Gruppe	B 1	—	1
Besoldungs-Gruppe	A 15	—	1
Vergütungs-Gruppe	V b	—	1
Vergütungs-Gruppe	VII – IX	—	1
			4 Stellen

Haushaltsjahr 1977

Besoldungs-Gruppe	B 1	—	1
Besoldungs-Gruppe	A 14	—	1
Vergütungs-Gruppe	V b	—	1
Vergütungs-Gruppe	V c	—	1
			4 Stellen.

Im Entwurf des Bundeshaushaltsplanes für das Haushaltsjahr 1979 sind ferner drei weitere Planstellen bzw. Stellen für Angestellte ausgewiesen worden:

Besoldungs-Gruppe	B 1	—	1
Besoldungs-Gruppe	A 15	—	1
Vergütungs-Gruppe	V c	—	1
			3 Stellen.

Die bisher bewilligten Stellen sind in erster Linie für die Aufgaben des Amtes nach § 35 LMBG, nämlich der Erstellung einer amtlichen Sammlung von Verfahren zur Probenahme und Untersuchung von Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und Bedarfsgegenständen, verwandt worden und haben eine Reihe von personellen Engpässen beseitigt.

Für die Durchführung dieser Aufgaben, insbesondere aber für die in den Instituten des Bundesgesundheitsamtes noch zu leistenden wissenschaftlichen Vorarbeiten für die Ausschöpfung der Verordnungsermächtigungen dieses Gesetzes ist von einem weiteren Personalbedarf auszugehen, der in den kommenden Haushaltsjahren im Rahmen der allgemeinen Haushaltssituation auf dem Personalsektor zu berücksichtigen sein wird.

Die sonstigen Voraussetzungen, insbesondere die apparativen, konnten im übrigen dem Stand der jetzigen Arbeiten entsprechend geschaffen werden.

B. Maßnahmen der Länder

Unter Ziffer 3 seines Entschließungsantrages hat der Deutsche Bundestag die Landesregierungen gebeten, die erforderlichen personellen, sachlichen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, damit die Durchführung der durch das LMBG in verstärktem Umfang erforderlichen Überwachungsaufgaben in optimaler Weise gewährleistet ist.

Auf Grund der Berichte der zuständigen obersten Landesbehörden ist zu erkennen, daß erhebliche Anstrengungen unternommen worden sind, die vermehrten Anforderungen, die auf die Überwachungsbehörden zugekommen sind, zu bewältigen. Da das LMBG zu einer Zeit in Kraft getreten ist, in der in allen Bundesländern die öffentliche Verwaltung einschneidende Sparmaßnahmen durchführen mußte, lag das Schwergewicht vor allem im Bereich organisatorischer Maßnahmen.

Erhebliche Bedeutung kommt dabei der Bildung von Schwerpunktaufgaben zu, für deren Bearbeitung jeweils ein Untersuchungsamt (sog. Schwerpunktanstalt) innerhalb des jeweiligen Landesgebietes zuständig ist. So ist z. B. die Chemische Landesuntersuchungsanstalt Stuttgart für ganz Baden-Württemberg (ohne Stadtkreis Stuttgart) für die im Zusammenhang mit Bedarfsgegenständen aus Kunststoff auftretenden Fragen zuständig. In dem Verzeichnis der für die amtliche Lebensmittelüberwachung tätigen chemischen Untersuchungsämter- und -anstalten (Bekanntmachung des BMJFG vom 28. April 1977 im GMBl. Nr. 16, S. 273) sind die mit Schwerpunktaufgaben befaßten Untersuchungsanstalten besonders kenntlich gemacht.

In diesem Zusammenhang ist auch die in Bayern mit Wirkung vom 1. Januar 1974 vollzogene einschneidende Neuorganisation im Bereich der Lebensmittelüberwachung anzusprechen. Die bakteriologischen, chemischen und veterinären Untersuchungsanstalten wurden zu zwei Landesuntersuchungsämtern für das Gesundheitswesen, und zwar je eins für Nordbayern und Südbayern, organisatorisch zusammengefaßt.

Damit hat Bayern die Entschließung der Gesundheitsministerkonferenz vom 4./5. November 1976 verwirklicht, wonach „zur Erhöhung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit der verschiedenen Untersuchungsanstalten eine multidisziplinäre Zusammenfassung organisatorisch angestrebt werden sollte".

In Nordrhein-Westfalen wird angestrebt, die 26 Chemischen und Lebensmitteluntersuchungsämter auf etwa 9 Einheiten zu reduzieren, die dann jeweils alle im Rahmen der amtlichen Lebensmittelüberwachung anfallenden Aufgaben, für die sie zuständig sind, lösen sollen. Dazu ist ein Modell über einen Verbund von Chemischen und Lebensmitteluntersuchungsämtern der Kreise und Städte erarbeitet worden.

Bedeutsame organisatorische Maßnahmen wurden auch im Bereich der staatlichen chemischen Untersuchungsämter in Niedersachsen durchgeführt bzw. sind mittelfristig bis 1982 geplant: Durch das 8. Reformgesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform wurden 1977 die kommunalen chemischen Untersuchungsämter Hannover und Osnabrück verstaatlicht. Entsprechend der Grenzen der vier neugeschaffenen Regierungsbezirke soll künftig jeweils nur ein leistungsfähiges chemisches Untersuchungsamt zuständig sein, und folglich die beiden Ämter Hildesheim und Osnabrück aufgelöst und die verbleibenden Ämter entsprechend ausgebaut werden.

Der Senator für Gesundheit und Umweltschutz des Landes Berlin stellt fest, daß das Schwergewicht der organisatorischen Maßnahmen vor allem im Bereich der Untersuchungsanstalten gelegen habe. Bei den örtlichen Veterinär- und Gesundheitsämtern, die primär die Überwachungsbehörden sind, konnte aus Personaleinsparungsgründen im allgemeinen kein zusätzliches Personal bereitgestellt und damit das Ziel des LMBG nach verstärkter Überwachung bisher nicht erreicht werden.

Über die organisatorischen Maßnahmen hinaus ist im Rahmen des Möglichen von den Bundesländern die personelle und apparative Ausstattung verstärkt worden.

In Baden-Württemberg konnte die personelle Ausstattung der chemischen Untersuchungsanstalten von 270 Bediensteten im Jahr 1974 auf 292 im Jahr 1978 und der tierärztlichen Untersuchungsämter von 216 Bediensteten im Jahr 1974 auf 239 im Jahr 1978 gesteigert werden.

In Bayern wird der Personalstand der Landesuntersuchungsämter für das Gesundheitswesen in den Jahren 1979/80 um 40 Stellen des technischen Dienstes verstärkt. Eine erhebliche Anhebung der Stellenzahl im Bereich des technischen Personals ist auch den Angaben des Landes Hessen zu entnehmen. Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein nennen keine Zahlen über die Entwicklung der personellen Ausstattung der Untersuchungsanstalten bzw. -ämter. Zum Teil dürfte dies darauf zurückzuführen sein, daß Erhöhungen des Personalbestandes zunächst durch organisatorische Maßnahmen abgefangen werden konnten. Von den übrigen Bundesländern sind zum Teil sowohl für den Bereich des chemischen als auch der tierärztlichen Untersuchungsanstalten bzw. -ämter, zum Teil nur für den einen oder anderen Bereich Angaben über den Personalbestand gemacht worden, die eine Verbesserung der Ausstattung erkennen lassen. Das gleiche gilt auch hinsichtlich der apparativen Ausstattung der Untersuchungsbehörden. Die dem Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit vorliegenden Angaben der zuständigen obersten Landesbehörden zur personellen und sachlichen Ausstattung der Untersuchungsanstalten und -ämter sind in der Anlage 4 zu diesem Bericht zusammengefaßt.

Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, daß soweit nach § 40 Abs. 2 LMBG der Vollzug des Gesetzes den zuständigen Stellen und Sachverständigen der Bundeswehr obliegt, Anstrengungen zur Intensivierung der Überwachung durch organisatorische Maßnahmen unternommen wurden. Die Kosten- und Personallage stellt jedoch einen limitierenden Faktor dar.

4. ABSCHNITT

Schlußbemerkungen

Das seit dem 1. Januar 1978 in vollem Umfang in Kraft befindliche LMBG ist nach dem gegenwärtigen Stand der Erkenntnisse insgesamt sowohl von den befragten obersten Landesbehörden als auch von den betroffenen Wirtschaftskreisen, der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher und den übrigen angehörten Institutionen positiv beurteilt, allerdings auch mit manch kritischer Anmerkung versehen worden. Diese Kritik wird Anlaß zu einer Überprüfung einzelner Bestimmungen des Gesetzes geben. Erste Betrachtungen haben bereits gezeigt, daß in einigen Fällen Klarstellungen und Ergänzungen geboten erscheinen. In dem Bericht sind beispielhaft einige der sich als notwendig abzeichnenden Änderungen angedeutet, weitere werden noch hinzukommen. Dabei wird es sich überwiegend um Ergänzungen der Ermächtigungsnormen des LMBG handeln, die in ihrer gegenwärtigen Fassung in manchen Fällen auch nicht ausreichen, um die im Rahmen der Rechtsangleichung in der EWG geschaffenen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen in nationales Recht zu überführen.

Die mit dem Gesetz angestrebte Verbesserung des Verbraucherschutzes wird erst dann uneingeschränkt erreicht sein, wenn noch eine Reihe von Rechtsverordnungen, etwa im Bereich der Bedarfsgegenstände, erlassen worden sind und das zu ihrer Durchführung erforderliche Personal vorhanden ist.

Das Inaussichtstellen von weiteren Rechtsvorschriften wird aber möglicherweise nicht auf ungeteilte Zustimmung stoßen, sondern vielmehr der allgemeinen Schelte über die Gesetzesinflation neue Nahrung geben.

Im Hinblick auf das Lebensmittelrecht hat der Bundesrat anläßlich der Verabschiedung der Nährwert-Kennzeichnungsverordnung im November 1977 seiner Besorgnis über das Anwachsen äußerst detail-

lierter und perfektionistisch anmutender Regelungen und Vorschriften Ausdruck gegeben. Nach seiner Auffassung ist ein Stadium erreicht, das es fraglich erscheinen läßt, ob damit den Interessen der Verbraucher und der Gesundheit der Bvölkerung tatsächlich noch entsprochen wird [BR-Drucksache 234/77 (Beschluß)].

Die Berechtigung dieser Sorge, die auch von der betroffenen Wirtschaft nachhaltig deutlich gemacht worden ist, soll hier nicht in Abrede gestellt werden. Jedoch müssen die Hintergründe deutlich gemacht werden mit dem Ziel, daß daraus von allen Beteiligten die entsprechenden Schlußfolgerungen gezogen werden möchten.

Die beanstandete „Flut von Bestimmungen" ist in einer Vielzahl von Fällen durch die Umsetzung von EG-Richtlinien in nationales Recht bedingt. Auch die formale Rechtssatzqualität wird nicht unmaßgeblich hierdurch beeinflußt. Soweit es nicht gelingt, in den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen einen häufig zu beobachtenden Überperfektionismus abzubauen, wirkt dieser zwangsläufig – nämlich wegen der Notwendigkeit der Umsetzung der entsprechenden Richtlinien in nationales Recht – auf die deutsche Verordnungsgebung fort.

Davon abgesehen ist nicht zu verkennen, daß es sich bei dem Lebensmittelrecht um eine Materie handelt, die weitgehend von naturwissenschaftlichen Gegebenheiten bestimmt wird. Die Aufgabe, naturwissenschaftlich bestimmte Sachverhalte in rechtliche Normen zu fassen, birgt von vornherein Schwierigkeiten in sich, die in vielen anderen Rechtsbereichen sicher nicht bestehen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß die technologische und die wirtschaftliche Entwicklung im Lebensmittelrecht außerordentlich rasch voranschreiten. Dies macht wiederum ständig Änderungen der Rechtsnormen erforderlich, wenn diese nicht an Aktualität verlieren sollen.

Nicht unerwähnt kann in diesem Zusammenhang bleiben, daß der beklagte Perfektionismus lebensmittelrechtlicher Verordnungen und ihre Unübersichtlichkeit in einer Vielzahl von Fällen auf die detaillierten Regelungswünsche des jeweils betroffenen Wirtschaftszweiges, aber auch der Verbraucherorganisationen, zurückzuführen sind.

Dieses Bedürfnis nach sehr eingehenden Einzelregelungen spiegelt sich auch in den Richtlinien der Wirtschaft über die Zusammensetzung bestimmter Lebensmittel etc. wider, die an Perfektionismus sicher nichts zu wünschen übrig lassen.

Dem allgemeinen Wunsch nach weniger Rechtsvorschriften läuft letztlich auch der von seiten der Wirtschaft erhobene Vorwurf entgegen, die Bemühungen der für die Überwachung zuständigen Landesbehörden um eine einheitliche Handhabung des Gesetzes stellten eine „Quasi-Gesetzgebung" dar und seien deshalb abzulehnen. Insbesondere werden die Bemühungen des Ausschusses Lebensmittelhygiene und Lebensmittelüberwachung der Arbeitsgemeinschaft der Leitenden Medizinalbeamten der Länder angegriffen, zu Einzelfragen eine einheitliche Meinung herbeizuführen. Dabei wird übersehen, daß diese Praxis in der zurückliegenden Zeit erheblich dazu beigetragen hat, Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, die auf Grund einer unterschiedlichen Anwendung des Gesetzes auftreten können und einer Zersplitterung der Rechtsanwendung entgegenzuwirken, der sonst durch bundeseinheitliche Regelungen begegnet werden müßte.

Um die Transparenz des Lebensmittelrechts zu verbessern und die Zahl der Rechtsvorschriften zu verringern, haben die in dem Ausschuß Lebensmittelhygiene und Lebensmittelüberwachung der Arbeitsgemeinschaft der Leitenden Medizinalbeamten der Länder vertretenen obersten Landesbehörden gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft der Leitenden Veterinärbeamten der Länder eine Arbeitsgruppe gebildet mit dem Ziel, Vorschläge zu einer „Vereinfachung" dieses Rechtsbereichs zu erarbeiten. Das für das Lebensmittelrecht auf Bundesebene zuständige Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit wirkt bei diesen Arbeiten mit. Es wird sich zeigen, ob und inwieweit auf bestimmte Regelungen verzichtet werden kann bzw. in welcher Weise eine Vereinfachung der Rechtsvorschriften möglich sein wird.

Anlage 1

**Aufstellung
der seit dem 1. Januar 1975 erlassenen und auf das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz gestützten Rechtsverordnungen**

— Verordnung über Ausnahmen von der Wartezeit nach § 15 Abs. 2 Satz 2 LMBG vom 2. Januar 1975 (BGBl. I S. 124)
— Verordnung zur Änderung der Konservierungsstoff-Verordnung und anderer lebensmittelrechtlicher Verordnungen vom 31. Januar 1975 (BGBl. I S. 429)
— Verordnung über Höchstmengen an Quecksilber in Fischen, Krusten-, Schalen- und Weichtieren (Quecksilber-Verordnung, Fische) vom 6. Februar 1975 (BGBl. I S. 485)
— Verordnung über gesundheitliche Anforderungen an Eiprodukte und deren Kennzeichnung (Eiprodukte-Verordnung) vom 19. Februar 1975 (BGBl. I S. 537, 1031)
— Vierte Verordnung zur Änderung der Verordnung über diätetische Lebensmittel vom 14. April 1975 (BGBl. I S. 938)
— Dritte Verordnung zur Änderung der Käse-Verordnung vom 21. April 1975 (BGBl. I S. 973)
— Verordnung zur Anpassung lebensmittelrechtlicher Verordnungen an die Straf- und Bußgeldvorschriften des Gesetzes zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts vom 16. Mai 1975 (BGBl. I S. 1281, 1859)
— Verordnung über Kakao und Kakaoerzeugnisse (Kakaoverordnung) vom 30. Juni 1975 (BGBl. I S. 1760)
— Verordnung über die Verlängerung von Übergangsvorschriften für diätetische Lebensmittel vom 23. Dezember 1975 (BGBl. I S. 8 [1976])
— Zweite Verordnung zur Änderung der Höchstmengenverordnung Pflanzenschutz, pflanzliche Lebensmittel vom 4. Februar 1976 (BGBl. I S. 264)
— Verordnung über einige zur menschlichen Ernährung bestimmte Zuckerarten (Zuckerartenverordnung) vom 8. März 1976 (BGBl. I S. 502)
— Verordnung über die Änderung tabakrechtlicher Bezeichnungsvorschriften vom 21. April 1976 (BGBl. I S. 1061)
— Verordnung über Hackfleisch, Schabefleisch und anderes zerkleinertes rohes Fleisch (Hackfleisch-Verordnung) vom 10. Mai 1976 (BGBl. I S. 1186)
— Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Fremdstoff-Verordnung und anderer lebensmittelrechtlicher Verordnungen vom 10. Mai 1976 (BGBl. I S. 1200)
— Verordnung über Höchstmengen an Aflatoxinen in Lebensmitteln (Aflatoxin-Verordnung) vom 30. November 1976 (BGBl. I S. 3313)
— Honigverordnung vom 13. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3391)
— Verordnung zur Änderung der Farbstoff-Verordnung und anderer lebensmittelrechtlicher Verordnungen vom 13. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3395)
— Verordnung über den Höchstgehalt an Erukasäure in Lebensmitteln (Erukasäure-Verordnung) vom 24. Mai 1977 (BGBl. I S. 782)
— Verordnung zur Änderung der Verordnung über Obsterzeugnisse vom 25. Mai 1977 (BGBl. I S. 783)
— Verordnung zur Änderung der Hackfleisch-Verordnung vom 13. Juni 1977 (BGBl. I S. 847)
— Verordnung über die fachlichen Anforderungen an die in der Lebensmittelüberwachung tätigen, nicht wissenschaftlich ausgebildeten Personen (Lebensmittelkontrolleur-Verordnung) vom 16. Juni 1977 (BGBl. I S. 1002)
— Verordnung über Stoffe mit pharmakologischer Wirkung vom 3. August 1977 (BGBl. I S. 1479)
— Verordnung über Fruchtsaft, konzentrierten Fruchtsaft und getrockneten Fruchtsaft (Fruchtsaft-Verordnung) vom 25. November 1977 (BGBl. I S. 2274)
— Verordnung zur Änderung der Verordnung über Ausnahmen von der Wartezeit nach § 15 Abs. 2 Satz 2 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes vom 6. Dezember 1977 (BGBl. I S. 2477)
— Verordnung über Fruchtnektar und Fruchtsirup vom 8. Dezember 1977 (BGBl. I S. 2483)
— Verordnung über Nährwertangaben bei Lebensmitteln (Nährwert-Kennzeichnungsverordnung) vom 9. Dezember 1977 (BGBl. I S. 2569)
— Verordnung zur Änderung der Verordnung über vitaminisierte Lebensmittel vom 9. Dezember 1977 (BGBl. I S. 2574)
— Verordnung über kosmetische Mittel (Kosmetik-Verordnung) vom 16. Dezember 1977 (BGBl. I S. 2589)
— Verordnung über das Inverkehrbringen von Zusatzstoffen und einzelnen wie Zusatzstoffe verwendeten Lebensmitteln (Zusatzstoffverkehrsverordnung) vom 20. Dezember 1977 (BGBl. I S. 2653)
— Verordnung über die Zulassung von Zusatzstoffen zu Lebensmitteln (Zusatzstoff-Zulassungsverordnung) vom 20. Dezember 1977 (BGBl. I S. 2711)
— Verordnung zur Änderung der Käseverordnung und der Verordnung über Milcherzeugnisse vom 20. Dezember 1977 (BGBl. I S. 2738)
— Fünfte Verordnung zur Änderung der Diätverordnung vom 20. Dezember 1977 (BGBl. I S. 2793)
— Verordnung zur Änderung lebensmittelrechtlicher Verordnungen vom 20. Dezember 1977 (BGBl. I S. 2802)
— Verordnung zur Änderung der Fleisch-Verordnung und der Eiprodukte-Verordnung vom 20. Dezember 1977 (BGBl. I S. 2820)

— Verordnung über Tabakerzeugnisse (Tabakverordnung) vom 20. Dezember 1977 (BGBl. I S. 2831)
— Verordnung über Pflanzenbehandlungsmittel in oder auf Lebensmitteln pflanzlicher Herkunft und Tabakerzeugnissen (Höchstmengenverordnung Pflanzenbehandlungsmittel) vom 13. Juni 1978 (BGBl. I S. 718)
— Erste Verordnung zur Änderung der Höchstmengenverordnung, tierische Lebensmittel vom 29. August 1978 (BGBl. I S. 1525)
— Erste Verordnung zur Änderung der Nährwert-Kennzeichnungsverordnung vom 12. Nov. 1978 (BGBl. I S. 1760)

Anlage 2

Aufstellung der Vorschriften, die von den Bundesländern zur Durchführung des LMBG erlassen worden sind

Baden-Württemberg

— Gemeinsamer Erlaß des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung und des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt über die Überwachung des Verkehrs mit Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen vom 3. März 1975 Nr. VI 8705.1/75 und Nr. VIII 1230

— Verordnung der Landesregierung über den Verkehr mit Back- und Konditoreiwaren (Bäckerei-Hygiene-Verordnung) vom 14. Juni 1977 (Ges.-Bl. S. 255)

— Verordnung der Landesregierung über die Hygiene im Verkehr mit Lebensmitteln tierischer Herkunft vom 16. Februar 1977 (Ges.Bl. S. 53)

Bayern

— Zulassungs-, Ausbildungs- und Prüfungsordnung für die Laufbahn des mittleren Überwachungsdienstes zum Schutz der Verbraucher vom 7. Januar 1974 (GVBl. S. 38)

— Verordnung über den Verkehr mit Backwaren, Konditoreiwaren und Speiseeis vom 24. Februar 1976 (GVBl. S. 41)

— Verordnung über den Verkehr mit Lebensmitteln tierischer Herkunft vom 24. Februar 1976 (GVBl. S. 44)

— Gesetz über den Vollzug des Lebensmittelrechts in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Oktober 1976 (GVBl. S. 433)

— Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Vollzug des Lebensmittelrechts vom 4. Oktober 1976 (GVBl. S. 451)

— Verordnung über Zuständigkeiten im Lebensmittel- und Bedarfsgegenständerecht (ZustVLmBG) vom 7. November 1975 (GVBl. S. 354)

Berlin

— Verordnung über die hygienische Behandlung von Lebensmitteln (Lebensmittelhygiene-Verordnung) vom 23. August 1977 (GVBl. S. 1858)

— Richtlinien für die Durchführung der Aufsicht über den Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen in Berlin vom 8. November 1977 (ABl. S. 1603)

— Ausführungsvorschriften zur Verordnung über die hygienische Behandlung von Lebensmitteln vom 10. Juli 1978 (ABl. S. 1198)

Bremen

— Verordnung über die zuständigen Behörden nach dem LMBG vom 7. Januar 1975 (Brem.GBl. S. 49)

— Verordnung zur Änderung der Verordnung über die zuständigen Behörden nach dem LMBG vom 19. August 1975 (Brem.GBl. S. 325)

— Erlaß des Senators für Gesundheit und Umweltschutz über die einheitliche Durchführung des LMBG vom 6. Januar 1978 (ABl. Brem. S. 143)

Hamburg

Es wurden bislang keine Rechtsvorschriften, die zur Durchführung des LMBG erlassen worden sind, mitgeteilt.

Hessen

— Änderung der Dienstanweisung für Lebensmittelkontrolleure vom 6. Januar 1975 (StAnz. 6/1975, S. 239)

— Erlaß zur Probenahme im Rahmen der amtlichen Lebensmittelüberwachung vom 25. März 1975 (StAnz. 17/1975, Seite 742)

— Gesetz zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (HAG/LMBG) vom 26. Oktober 1976 (GVBl. I S. 434) und vom 14. Juli 1977 (GVBl. I S. 319)

— Verordnung über die Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach den §§ 53 und 54 LMBG und nach Artikel 3 Abs. 4 des Gesetzes zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts vom 17. März 1976 (GVBl. I S. 50)

— Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem LMBG vom 26. April 1977 (GVBl. I S. 168)

Niedersachsen

— Speiseeis-Hygieneverordnung vom 7. November 1975 (Nds.GVBl. S. 342) in der berichtigten Fassung vom 26. April 1977 (Nds.GVBl. S. 113)

— § 1 Nr. 17 und § 2 Abs. 1 Nr. 6 der Zust.VO für Ordnungswidrigkeiten im Geschäftsbereich des ML vom 19. Februar 1975 (Nds. GVBl. S. 79), zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. Juli 1976 (Nds. GVBl. S. 198)

— Verordnung über die hygienische Behandlung von Lebensmitteln tierischer Herkunft vom 27. Januar 1976 (Nds. MBl. S. 19)

— Rd.Erl. des ML vom 20. Januar 1975 (Nds. MBl. S. 245): Regelung über die Einstellung und den Einsatz von Veterinärhelfern

— Rd.Erl. des ML vom 30. September 1975 (Nds. MBl. S. 1599): Durchführung der veterinärhygienischen Überprüfungen durch die tierärztlichen Sachverständigen im Rahmen der amtlichen Lebensmittelüberwachung

— Ausführungsbestimmungen zu § 34 LMBG vom 28. Juli 1975 (Nds. GVBl. S. 1297)

— Gemeinsamer Rd.Erl. des MS und ML vom 29. März 1975 (Nds. GVBl. S. 1297) Ausführungsbestimmungen zu § 37 LMBG

— Gemeinsamer Rd.Erl. des MS und ML vom 30. Juli 1975 (Nds.MBl. S. 1297) Ausführungsbestimmungen zu § 40 LMBG

- Rd.Erl. des MS vom 31. Juli 1975 (Nds.MBl. S. 1297)
  Ausführungsbestimmungen zu § 41 LMBG
- Rd.Erl. des MS vom 9. Juni 1977 (Nds.MBl. S. 623)
  Ausführungsbestimmungen zu § 41 LMBG
- Gemeinsamer Rd.Erl. des MS und ML vom 1. August 1975 (Nds. MBl. S. 1297)
  Ausführungsbestimmungen zu § 42 LMBG
- Rd.Erl. des ML vom 24. Januar 1977 (Nds.MBl. S. 146): Ausführungsbestimmungen zu § 42 Abs. 1 LMBG (Probenahmepläne)
- Rd.Erl. des MS vom 27. August 1976 (Nds.MBl. S. 1602) Ausführungsbestimmungen zu § 42 LMBG (Probenahmepläne)
- Gemeinsamer Rd.Erl. des MS und ML vom 4. August 1975 (Nds.MBL. S. 1309)
  Ausführungsbestimmungen zu § 50 Abs. 2 LMBG
- Rd.Erl. des MS vom 22. Juni 1977 (Nds.MBl. S. 739) Überwachung nach dem LMBG auf deutschen Seeschiffen

Nordrhein-Westfalen

- Verordnung zur Bestimmung der für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Gesetz zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts zuständigen Verwaltungsbehörde vom 22. April 1975 (GV.NW. S. 385)
- Gesetz über die Berufsbezeichnung „Lebensmittelchemiker" vom 7. März 1978 (GV.NW. S. 88)
- Verordnung über die Zuständigkeit für die Durchführung des Gesetzes über die Berufsbezeichnung „Lebensmittelchemiker" vom 11. April 1978 (GV.NW. S. 206)
- Ausbildungs- und Prüfungsordnung für Lebensmittelchemiker (APOL) vom 27. April 1978 (GV.NW. S. 210)
- Verordnung über die Zuständigkeit für die Genehmigung gemäß § 2 Satz 1 der Verordnung über Tee und teeähnliche Erzeugnisse vom 20. Juni 1978 (GV.NW. S. 287)
- Verordnung über die Zuständigkeit für die Genehmigung zur Herstellung von Nitritpökelsalz vom 20. Juni 1978 (GV.NW. S. 287)
- Verordnung über die Zuständigkeit für die Anmeldung vitaminisierter Lebensmittel vom 27. Juni 1978 (GV.NW. S. 288)

Rheinland-Pfalz

- Landesverordnung über den Verkehr mit Lebensmitteln tierischer Herkunft vom 8. Juli 1977 (GVBl. 1977, S. 244)
- Landesverordnung über die Hygiene in Verkaufsräumen des Lebensmitteleinzelhandels vom 10. Mai 1976 (GVBl. 1976, S. 166)

Saarland

Es wurden bislang keine Rechtsvorschriften, die zur Durchführung des LMBG erlassen worden sind, mitgeteilt.

Schleswig-Holstein

- Erlaß hinsichtlich der Einziehung der Kosten bei rechtskräftiger Verurteilung (LM-Überwachungs-Anpassung an § 464 a StPO) –
  (Amtsblatt Schl.-Holstein 1975, S. 608)

Anlage 3

Empfehlung
der Kommission des Bundesgesundheitsamtes zur Durchführung des § 35 LMBG

In die amtliche Sammlung von Untersuchungsverfahren nach § 35 LMBG sind Analysenmethoden aufzunehmen, die geeignet sind, zuverlässige Angaben über die Zusammensetzung oder bestimmte Eigenschaften von oder bestimmte Veränderungen an Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und Bedarfsgegenständen zu liefern. Methoden mit definierter Zweckbestimmung und/oder unterschiedlicher Leistungsfähigkeit (Referenz- bzw. Schieds-Methoden, Routine-Methoden) sowie Methoden, die in Rechtsvorschriften enthalten sind, werden entsprechend gekennzeichnet. Quantitative Methoden enthalten grundsätzlich Angaben über den Grad ihrer Zuverlässigkeit (statistische Bewertung).

Vorrangiges Ziel bei der Erstellung der amtlichen Sammlung von Untersuchungsverfahren nach § 35 LMBG ist es, die allgemein angewendeten und bewährten Untersuchungsverfahren möglichst bald zu veröffentlichen. Die in vielen Fällen noch fehlende statistische Absicherung der Methoden sollte im Rahmen der ständigen Überprüfung der Verfahren erfolgen.

Als eine geeignete Grundlage für die erforderliche Prüfung in Ringversuchen wird der als Anlage 2 zum Einladungsschreiben vorgelegte „Beitrag zur Planung und Durchführung von Ringversuchen und deren statistische Auswertung" angesehen.

Anlage 4

Maßnahmen zur Verbesserung der personellen sowie sächlichen und apparativen Ausstattung der Untersuchungsanstalten bzw. -ämter

A

1. Personelle Ausstattung der chemischen Untersuchungsanstalten bzw. -ämter

Baden-Württemberg

1974 = 270 Bedienstete
1978 = 292 Bedienstete
Die Personalplanung sieht eine erhebliche personelle Verstärkung bis 1985 vor

Bayern

(Landesuntersuchungsämter für das Gesundheitswesen mit den Fachbereichen Chemie, Veterinärmedizin und Medizin)
Personalstand 1975: 827; 1978: 826.
Für die Jahre 1979/80 ist eine Verstärkung um 40 Stellen vorgesehen.

Berlin

Voraussichtlicher Zugang 1979:

Beamte:	+ 9 Stellen	(insgesamt = 27 Stellen)
Angestellte:	+ 22 Stellen	(insgesamt = 52 Stellen)
Arbeiter:	+ 4 Stellen	(insgesamt = 7 Stellen)

Bremen

Keine Zahlenangaben

Hamburg

Keine Zahlenangaben, aber Hinweis auf Überlegungen, die Zahl der Mitarbeiter zu erhöhen.

Hessen

Personalentwicklung von 1975 bis 1978

	1975	1976	1977	1978
Lebensmittelchemiker	34	34	33	34
Technische Assistenten	58	57	56	62

Niedersachsen

Personalentwicklung von 1974 bis 1978

	1974	1975	1976	1977	1978
Wissenschaftlicher Dienst	29	31	31	32	43*
Weinkontrolleure	2	2	2	2	2*
Laboratoriumsdienst	50	54	54	57	79*
Verwaltungsdienst	11	12	12	12	15*
Arbeiter	10	10	10	10	12*
Praktikanten der Lebensmittelchemie	10	10	10	10	12*
Auszubildende (Laboranten)	5	5	5	5	6*

Im Rahmen der mittelfristigen Planung bis 1982 ist zum Ausgleich des erheblichen Personaldefizits eine größere Personalverstärkung eingeplant.

Nordrhein-Westfalen

Entwicklung der personellen Ausstattung zwischen 1974 und 1976

	1974	1976
Lebensmittelchemiker	105	107
Diplomchemiker	4	11
Chemieingenieure	8	10
Chemotechniker	125	138
Biologisch technische Assistenten	4	5
Apothekerassistenten	–	1
Laboranten	106	111,5
Weinkontrolleure	2	2
Laborfachwerker	4	6,5
Verwaltungspersonal	67	67
Lebensmittelkontrolleure	1	7
Praktikanten der Lebensmittelchemie	8,5	37
Laborantenlehrlinge	3	26
Hilfspersonal	56	58,8

Rheinland-Pfalz

Schaffung von 40 Planstellen für Lebensmittelkontrolleure, von denen bisher 35 mit fachlich ausgebildeten Kräften besetzt wurden.

Saarland

Keine Zahlenangaben, aber Hinweis auf wünschenswerte 19 Stellen, die allerdings den Neubau eines entsprechenden Dienstgebäudes erforderlich machen würden.

Schleswig-Holstein

Keine Zahlenangaben

2. Personelle Ausstattung der tierärztlichen Untersuchungsämter

Baden-Württemberg

1974 = 216 Bedienstete
1978 = 239 Bedienstete

Bayern

Es gelten die Angaben zu Abschnitt A 1.

Berlin

Voraussichtlicher Zugang 1979:

Beamte	+ 4 Stellen	(insgesamt = 14 Stellen)
Angestellte	+ 11 Stellen	(insgesamt = 29 Stellen)
Arbeiter	+ 1 Stelle	(insgesamt = 11 Stellen)

Bremen

Keine Zahlenangaben

Hamburg

Keine Zahlenangaben

Hessen

	1974	1976	1978
Tierärzte	24	24	24
technisches Personal	47	50	52

* Zuwachs einschließlich der Personalübernahme der verstaatlichten Ämter Hannover, Osnabrück

Beim Vollzug der amtlichen Lebensmittelüberwachung sind außerdem tätig:

	1974	1976	1978
Tierärzte	23	23	23
Lebensmittelkontrolleure	73	83	129

Niedersachsen

Personalentwicklung von 1971 bis 1977

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Beamte	10	15	26	30	37	38	38
Angestellte	68	67	80	103	109	110	108
Arbeiter	26	26	35	40	44	43	41
zusammen:	104	108	141	173	190	191	187

Nordrhein-Westfalen

Personalentwicklung von 1974 bis 1978

	1974	1975	1976	1977	1978
Beamte	36	36	36	36	36
Angestellte	171	174	174	180	186
Arbeiter	54	54	54	50	44
Zusammen	261	264	264	266	266

Rheinland-Pfalz

Keine Zahlenangaben

Saarland

Keine Zahlenangaben

Schleswig-Holstein

Keine Zahlenangaben

B

1. Sächliche und apparative Ausstattung der chemischen Untersuchungsanstalten bzw. -ämter

Baden-Württemberg

Steigerung der Investitionsausgaben für Untersuchungsgeräte von 720 000 DM 1974 auf 1 050 000 DM (ohne EDV) 1978 sowie der Sachausgaben von 1 064 000 DM 1974 auf 1 655 000 DM 1978.

Erweiterung der Chemischen Landesuntersuchungsanstalt (CLUA) Offenburg und Planung des Neubaues einer CLUA in Freiburg, neue Diensträume für CLUA Stuttgart und der Außenstelle Freiburg der CLUA Offenburg.

Bayern

(Landesuntersuchungsämter für das Gesundheitswesen mit den Fachbereichen Chemie, Veterinärmedizin und Medizin)

Ausstattung mit

			DM
a)	Großgeräten:		
	Aufwendungen von 1974 bis 1978		4 652 000
	im Haushalt vorgesehen für 1979		1 100 000
		1980	1 200 000
	zusätzlich für die Erstausstattung des Neubaues Südbayern		4 700 000
b)	kleineren Geräten	1975	750 000
		1978	800 000
	im Haushalt vorgesehen für	1979	1 050 000
		1980	1 100 000
c)	Verbrauchsmitteln	1975	1 500 000
		1978	2 100 000

Neubau eines Landesuntersuchungsamtes für das Gesundheitswesen Südbayern mit einem Kostenaufwand von voraussichtlich 50 Millionen DM.

Berlin

Keine Zahlenangaben, aber Hinweis auf Neubau der Landesanstalt für Lebensmittel-, Arzneimittel- und gerichtliche Chemie; bessere apparative Ausstattung; beziehbar voraussichtlich im Frühjahr 1979.

Bremen

Keine Zahlenangaben, aber Hinweis auf Ausbau der Staatlichen Chemischen Untersuchungsanstalt.

Hamburg

Keine Zahlenangaben

Hessen

Für den Erwerb von Fachgeräten wurden in den Jahren 1974 bis 1978 folgende Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt:

1974 = 200 000 DM
1975 = 600 000 DM
1976 = 400 000 DM
1977 = 400 000 DM
1978 = 800 000 DM

Niedersachsen

Laborgeräte über 5000 DM

1974 — 152 000 DM
1975 — 463 000 DM
1976 — 300 000 DM
1977 — 400 000 DM
1978 — 1 390 000 DM

Laborgeräte (Ersatz und Ergänzung) unter 5000 DM

1974 — 31 000 DM
1975 — 51 000 DM
1976 — 17 000 DM
1977 — 167 000 DM
1978 — 234 000 DM

Im Rahmen der mittelfristigen Planung sind zur Durchführung der umfangreichen neuen Aufgaben für die Chemischen Untersuchungsämter (ChUÄ) entsprechend zusätzliche Haushaltsmittel eingeplant.

Außerdem sollen die vier ChUÄ ab 1979 mit Labordatensystemen und Textverarbeitungssystemen ausgerüstet werden.

Nordrhein-Westfalen

Keine Zahlenangaben. Es wird angestrebt, die 26 Chemischen und Lebensmitteluntersuchungsämter auf etwa neun Einheiten zu reduzieren, die dann jeweils alle im Rahmen der amtlichen Lebensmittelüberwachung anfallenden Aufgaben, für die sie zuständig sind, lösen sollen. Dazu ist ein Modell über einen Verbund von Chemischen und Lebensmitteluntersuchungsämtern der Kreise und Städte erarbeitet worden.

Rheinland-Pfalz

Keine Angaben

Saarland

Keine Zahlenangaben, Hinweis auf erforderlich werdenden Neubau eines Chemischen Untersuchungsamtes.

Schleswig-Holstein

Keine Angaben

2. Sächliche und apparative Ausstattung der tierärztlichen Untersuchungsämter

Baden-Württemberg

Steigerung der Sachausgaben von 200 000 DM 1974 auf 220 300 DM 1978 sowie der Investitionsausgaben von 1 630 000 DM 1974 auf 2 106 700 DM 1978. Ausbau bzw. Vermehrung der Untersuchungsräume bei zwei staatlichen tierärztlichen Untersuchungsämtern.

Bayern

Es gelten Angaben zu Abschnitt B 1.

Berlin

Keine Zahlenangaben, aber Hinweis auf Neubau der Landesanstalt für Veterinärmedizin und Lebensmittelhygiene; bessere apparative Ausstattung; beziehbar voraussichtlich im Frühjahr 1979.

Bremen

Keine Zahlenangaben, aber Hinweis auf geplanten Ausbau des Staatlichen Veterinäruntersuchungsamtes.

Hamburg

Keine Zahlenangaben

Hessen

	1974 DM	1976 DM	1978 DM
Grundausstattung	15 000	15 000	116 000
Erweiterungsmaßnahmen	0	56 000	34 000
sächliche Mittel	450 000	487 300	570 000

Niedersachsen

Materielle Ausstattung der Staatlichen Veterinäruntersuchungsämter (nur Laborbedarf)

Ansätze in Haushaltsplänen:

Kapitel 0941	Titelgruppe 61 Untersuchungsbetrieb	davon Titel 81261 (Großgeräte mit Anschaffungswert von über 5000 DM)
1971	250 200	50 800
1972	338 100	34 700
1973	3 241 900	2 906 100
1974	634 900	253 200
1975	2 171 700	1 373 500
1976	949 000	154 800
1977	1 691 100	541 400

Neubau des Staatlichen Veterinäruntersuchungsamtes für Fische und Fischwaren in Cuxhaven; überwiegend auf dem Gebiet der Lebensmittelüberwachung tätig.

Nordrhein-Westfalen

Materielle Ausstattung der Staatlichen Veterinäruntersuchungsämter

– Laborbedarf 1971 bis 1978 –

Kapitel 1041	Titel 515 1 Geräte, Ausstattungsgegenstände und Maschinen für Verwaltungszwecke, (Anschaffungswert bis 10 000 DM)	Titel 812 Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen (Anschaffungswert über 10 000 DM)	Titel 522 1 Untersuchungsbetrieb
1971	186 700	127 700	329 200
1972	86 000	137 500	335 400
1973	178 500	490 000	410 800
1974	266 200	168 600	669 000
1975	219 100	145 600	530 900
1976	308 700	971 000	652 700
1977	330 600	1 330 600	912 800
1978 (Ansatz)	320 000	300 000	930 000

Rheinland-Pfalz

Keine Angaben

Saarland

Keine Angaben möglich

Schleswig-Holstein

Keine Angaben